

# Decentrale besluitvorming bij ov-concessieverlening

*Naar aanleiding van een casestudy bij drie Nederlandse ov-autoriteiten*

*Bart de Goeij*

*Master Politiek en Beleid*

*Opleiding Bestuurskunde*

*Faculteit der Sociale Wetenschappen*

*Erasmus Universiteit Rotterdam*



Masterscriptie

## Decentrale besluitvorming bij ov-concessieverlening

Naar aanleiding van een casestudy bij drie Nederlandse ov-autoriteiten

Bart de Goeij

Email: bartdegoey@gmail.com

Studentnummer: 317479

Master Politiek en Beleid

Opleiding Bestuurskunde

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Erasmus Universiteit Rotterdam

Afstudeerdatum: 18-02-2011

Scriptiebegeleidster

Dr. Sandra van Thiel

Faculteit Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam

2<sup>e</sup> lezer

Dr. Harry Geerlings

Faculteit Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Woord vooraf</b> .....	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>12</b>
2.1	Ov-concessieverlening .....	12
2.2	Probleemstelling.....	13
2.3	Leeswijzer.....	16
<b>3</b>	<b>De keuze voor aanbesteding van ov-concessies</b> .....	<b>18</b>
3.1	Inleiding .....	18
3.2	Ontwikkeling in de organisatie van ov .....	18
3.3	Keuzes in de organisatie van ov .....	20
3.3.1	Privatisering.....	20
3.3.2	Regulering.....	21
3.3.3	Contractering.....	22
3.4	Organisatieniveaus .....	24
<b>4</b>	<b>Concessie-invulling</b> .....	<b>27</b>
4.1	Inleiding .....	27
4.2	Verhouding tussen ov-autoriteit en vervoerder .....	27
4.2.1	Ontwikkelfunctie en marktsturing .....	27
4.2.2	Beperkingen bij overheid en markt .....	30
4.2.3	Sturing en prikkels .....	31
4.2.4	Monitoring en handhaving.....	32
4.3	Aanbesteding en prestatiecriteria.....	34
4.3.1	Overwegingen bij aanbesteding .....	34
4.3.2	Gedrag en opstelling ov-autoriteit en vervoerder.....	36

<b>5</b>	<b>Decentralisatie en regulering van openbaar vervoer.....</b>	<b>39</b>
5.1	Inleiding .....	39
5.2	Gevolgen van decentralisatie.....	39
5.3	Rol en taak van de ov-autoriteit .....	40
<b>6</b>	<b>Verwachte invloedsfactoren.....</b>	<b>42</b>
6.1	Inleiding .....	42
6.2	Verwachtingen .....	42
6.2.1	Politieke wensen en wettelijke kaders.....	42
6.2.2	Beeld van behoefte en gedrag reizigers.....	42
6.2.3	Beeld van vervoerders en marktspanning.....	43
6.2.4	Omgang met risico's in concessieverleningstraject .....	43
6.2.5	Houding ten opzichte van uitvoering ontwikkelfunctie .....	43
6.2.6	Houding ten opzichte van discretionaire ruimte ov-autoriteit.....	44
6.2.7	Ervaring met concessieverlening .....	44
<b>7</b>	<b>Onderzoeksmethode en plan van aanpak .....</b>	<b>45</b>
7.1	Inleiding .....	45
7.2	De keuze voor een case-study.....	45
7.3	Cases.....	45
7.4	Dataverzameling.....	46
7.5	Operationalisatie van invloedsfactoren.....	47
7.6	Verantwoording van onderzoeksmethode .....	52
7.7	Data-analyse.....	53
<b>8</b>	<b>Resultaten .....</b>	<b>54</b>
8.1	Inleiding .....	54

8.2	Resultaten Concessie SRE .....	54
8.2.1	Algemene informatie over de concessie .....	54
8.2.2	Invloedsfactoren per topic .....	55
8.3	Resultaten Concessie Veluwe.....	66
8.3.1	Algemene informatie over de concessie .....	66
8.3.2	Invloedsfactoren per topic .....	66
8.4	Resultaten GD-concessie .....	76
8.4.1	Algemene informatie over de concessie .....	76
8.4.2	Invloedsfactoren per topic .....	76
<b>9</b>	<b>Vergelijking resultaten .....</b>	<b>87</b>
9.1	Inleiding .....	87
9.2	Politieke wensen .....	87
9.2.1	Kwaliteit .....	87
9.2.2	Mobiliteit.....	88
9.2.3	Innovatie.....	88
9.2.4	Kostenstructuur .....	88
9.3	Beeld van behoefte en gedrag reizigers .....	88
9.4	Beeld van vervoerders en marktspanning .....	89
9.5	Omgang met risico's in concessieverleningstraject.....	90
9.5.1	Juridische risico's .....	90
9.5.2	Financiële risico's.....	90
9.5.3	Contractuele risico's.....	90
9.6	Houding ten opzichte van uitvoering ontwikkelfunctie.....	91
9.7	Houding ten opzichte van discretionaire ruimte ov-autoriteit .....	92

9.8	Ervaring met concessieverlening.....	92
9.9	Rangorde van invloedsfactoren.....	92
<b>10</b>	<b>Conclusie .....</b>	<b>94</b>
10.1	Inleiding .....	94
10.2	Beantwoording deelvragen.....	94
10.3	Beantwoording hoofdvraag .....	97
10.4	Discussie.....	99
10.4.1	Reflectie.....	99
10.4.2	Aanbevelingen voor beleid en vervolgonderzoek .....	100
<b>11</b>	<b>Literatuur.....</b>	<b>104</b>





## 1 Woord vooraf

Tijdens mijn stage bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat kwam ik in aanraking met het onderwerp ov-concessies. Ik was daar als projectsecretaris betrokken bij de concessieverlening voor een bijzondere vorm van openbaar vervoer, namelijk de 'Waddenveren': de veerdiensten naar de Waddeneilanden. Daarnaast heb ik daar landelijke ontwikkelingen in de concessieverlening voor regionaal openbaar vervoer onderzocht, waarbij ik de samenhang tussen gemaakte keuzes bij de vormgeving van een aantal concessies en de bijbehorende resultaten in kaart bracht. Sinds de Wet Personenvervoer 2000 (WP2000) van kracht is, wordt decentraal vormgegeven aan het ov-beleid. Ik vroeg me af op basis waarvan keuzes decentraal gemaakt werden, en wat in praktijk de meerwaarde was ten opzichte van een centrale beleidsvorming. Dat is –als vervolg op mijn onderzoek bij Verkeer en Waterstaat- het thema geworden waaraan deze scriptie is gewijd.

Het uitvoeren en uitwerken van dit onderzoek is een traject geweest waarbij ik af en toe heb moeten doorbijten. Naast dit onderzoek werkte ik een groot deel van de tijd fulltime, en het was daardoor soms lastig om de tijd en energie vrij te maken die nodig waren. Ik ben daarom blij dat het geheel is afgerond, en ik wil degenen die hier een bijdrage aan geleverd hebben bedanken. In de eerste plaats de respondenten die ik heb mogen interviewen van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE), de provincie Gelderland en het OV-bureau Groningen Drenthe. Dankzij hun bijdrage ben ik veel te weten gekomen over de afwegingen die gemaakt zijn en de dilemma's die daarbij kunnen spelen. Daarnaast wil ik mijn scriptiebegeleidster, Sandra van Thiel, bedanken voor haar altijd positieve en constructieve bijdrage tijdens de totstandkoming van deze scriptie. Tot slot wil ik iedereen in familie en vriendenkring bedanken die me van support, feedback of goede ideeën heeft voorzien tijdens dit onderzoek.



## 2 Inleiding

### 2.1 Ov-concessieverlening

Sinds begin 2000 worden concessies verleend voor het regionaal openbaar vervoer. Hieronder valt in principe al het openbaar vervoer met uitzondering van het hoofdrailnet en (vooral nog) het openbaar vervoer in de grote steden. Het gaat hierbij voornamelijk om busvervoer. Onder een aantal concessies valt daarnaast ook treinvervoer of vervoer over water (zie het concessieoverzicht op p. 15).

Een concessie geeft het alleenrecht om bepaalde vervoersdiensten in een regio, of op een traject, te mogen aanbieden. Doordat concessies door middel van een openbare aanbesteding worden verleend, ontstaat er concurrentie tussen vervoerders, waardoor de concessieverlenende overheid de mogelijkheid heeft om de vervoerder met de beste prijs/kwaliteit verhouding te selecteren. De verwachting achter dit ov-beleid was dat er een uitbreiding van het openbaar vervoeraanbod en een substantiële verhoging van de kostendekkingsgraad gerealiseerd zou worden. Door marktgerichtheid zou er namelijk meer op de vraag van reizigers worden geanticipeerd, waardoor er effectiever en ook efficiënter gewerkt zou kunnen worden. Vergroting van anticipatie op reizigers zou bovendien de geboden kwaliteit van het ov verhogen (Appelman, Hendriks, Kort, Van der Mark & Snel 2004; Van de Velde & Leienaar 2001; Kpov 2009; WP2000, MvT: 20-22).

De concessies worden verleend door de provincies en stadsregio's.<sup>1</sup> Voorafgaand aan een concessieverlening stellen zij een zogenaamd programma van eisen (PvE) op, met daarin eisen en richtlijnen waaraan een vervoerder moet voldoen om in aanmerking te komen voor de concessie. Dit PvE wordt vervolgens verder uitgewerkt, onder andere op basis van reacties van belanghebbenden, en dit resulteert in een 'bestek', waarin vereisten en procedures voor de concessie zijn vastgelegd. Tenslotte hebben vervoersbedrijven de gelegenheid om op basis van het bestek offertes uit te brengen, waaruit de concessieverlener een keuze maakt voor de gunning van de concessie. De wijze waarop er wordt aanbesteed en de keuzes die hierbij gemaakt worden verschillen per concessie. Ook de afspraken die in de concessie met de vervoerders worden gemaakt zijn verschillend.

---

<sup>1</sup> Een stadsregio is een bestuursorgaan op basis van een Gemeenschappelijke Regeling waarin een stad en omliggende gemeenten zijn vertegenwoordigd.

De totstandkoming van openbaar vervoer vindt plaats op drie niveaus. Op het strategisch niveau worden doelstellingen geformuleerd waar het ov aan moet voldoen. Hierbij valt te denken aan vereiste verbindingen die gelegd moeten worden of milieueisen waar het materieel aan dient te voldoen. Het tactisch niveau is het terrein waarop deze doelstellingen omgezet worden in concrete plannen, zoals dit het geval is bij de vorming van een dienstregeling of bij de keuze voor communicatiemiddelen met de reizigers. De wetgever noemt dit de 'ontwikkeelfunctie' van het ov-beleid, omdat het ov zich op dit niveau kan ontwikkelen, samen met veranderende omgevingsfactoren. Het operationele niveau is het niveau waarop het vervoer en de dienstverlening daadwerkelijk plaatsvinden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de verzorging van busritten en de inzet van controleurs (zie o.a. Van de Velde 1999; Van de Velde, Lutje Schipholt & Veeneman 2007; Van Egmond, Nijkamp & Vindigni 2003; Hensher & Wallis 2005).

## 2.2 Probleemstelling

Ik ben benieuwd naar de wijze waarop de ov-autoriteiten in Nederland komen tot hun beleid. Het ov-beleid komt tot stand binnen de kaders van de Wet Personenvervoer 2000. De WP2000 schrijft voor dat ov-autoriteiten concessies verlenen met behulp van aanbesteding.<sup>2</sup> Daarbij wordt bewust ruimte open gelaten voor de precieze invulling van de concessieverlening. Hoewel de ontwikkelingsfunctie volgens de wetgever idealiter bij de vervoerder zou komen te liggen, kunnen ov-autoriteiten er ook voor kiezen om de regie gedeeltelijk of volledig in eigen hand te houden. De reden voor de keuzevrijheid bij de concessieverlening is dat decentrale overheden (DO's) zo beter tegemoet zouden kunnen komen aan regionale en lokale omstandigheden. De keuzen die door de DO's gemaakt worden op dit vlak zijn echter niet eenduidig te verklaren uit bijvoorbeeld concessieomvang of omzetschattingen (Van de Velde, Veeneman & Lutje Schipholt 2006a; Van de Velde & Leienaar 2001; Appelman e.a. 2004). Daarom rijst de vraag welke factoren van invloed zijn op het verloop van het ov-concessieverleningstraject. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen de vorming van doelstellingen, de vormgeving van het gunningstraject en het ontwerp van de concessie.

In de wetenschappelijke literatuur zijn verschillende nationale en internationale onderzoeken te vinden op het gebied van ov-concessieverlening. Van de Velde e.a. (2006a; 2007) onderzochten de ontwikkeling in concessieontwerp bij verschillende Nederlandse ov-autoriteiten. Zij keken hierbij vooral naar de plaats die gegeven werd aan de ontwikkelingsfunctie. Appelman e.a.

---

<sup>2</sup> Uitzondering: in de grote steden mag er vooralsnog gekozen worden voor 'inbesteding' van een gemeentelijke vervoerbedrijf, waarbij deze vervoerder een 'right of first proposal' krijgt bij de concessieverlening.

(2004) onderzochten Nederlandse concessies met speciale aandacht voor de resultaten van aanbesteding, om in een algemeen beeld de uitwerking van de WP2000 in kaart te kunnen brengen. Meurs, Rosbergen & Stoelinga (2004) focusten in hun onderzoek op de gevolgen van decentralisatie en de mate van marktwerking in het nieuwe bestel, ter evaluatie van de WP2000. Eerder al in 2001 brachten Van de Velde & Leijenaar mogelijke implementatiebarrières van de doelen van de WP2000 in kaart, aan de hand van 2 geanalyseerde concessieverleningstrajecten.

Ook internationaal zijn er diverse onderzoeken gepubliceerd rond het thema ov-concessies. Veel van deze onderzoeken hebben een relatief brede scope, bijvoorbeeld concessieverlening in de publieke sector, of marktwerking in het openbaar vervoer. Na zo'n 20 jaar ervaring met marktwerking in het openbaar vervoer worden gesignaleerde trends en ontwikkelingen in kaart gebracht, en worden lessen getrokken voor de toekomst. Hieruit blijkt onder andere eenstemmigheid over de efficiëntiewinst die geboekt wordt met (gereguleerde) marktwerking. Daarnaast worden risico's, mogelijkheden en aandachtspunten belicht ten aanzien van marktontwikkelingen en overheidsregulering (zie bijvoorbeeld Button 1998; Button & Keeler 1993; Van Egmond e.a. 2003; Hensher & Wallis 2005; Klein 1998). Bij meer toegespitst onderzoek, bijvoorbeeld naar knelpunten bij ov-concessieverlening in Frankrijk (Yvrande-Billon 2006), zijn er concrete aandachtspunten die ook van toepassing kunnen zijn op Nederland. Maar ook in vergelijking met Frankrijk zijn er nog veel verschillen in wetgeving en in de eigenschappen van concessiegebieden, waardoor beweegredenen van ov-autoriteiten en invloedsfactoren op de concessievormgeving soms moeilijk met elkaar te vergelijken zijn.

In dit onderzoek probeer ik in eerste instantie met een open blik de totstandkoming van concessies te analyseren. Hierdoor hoop ik zicht te krijgen op belangrijke en minder belangrijke invloedsfactoren op de wijze van beleids- en besluitvorming rond de concessieverlening. Dit kan aanknopingspunten opleveren voor verbetering van de effectiviteit van de wetgeving of het gevoerde ov-beleid. Ik kies er bewust voor om marktpartijen niet in dit onderzoek te betrekken. Het gaat me namelijk niet zozeer om de resultaten van de aanbesteding, maar puur om de factoren die van invloed zijn op de vormgeving van het aanbestedingstraject en het concessieontwerp. De concessievoorwaarden en afspraken die gelden gedurende de concessie-termijn, zijn niet perse dezelfde als die de ov-autoriteit in het bestek opneemt. Aan de hand van de winnende offerte wordt er eventueel nader invulling gegeven aan functionele eisen, en kunnen bovendien initiatieven van de vervoerder in de concessie worden opgenomen. De ov-autoriteit bepaalt echter de mate waarin dit mogelijk is, en is daardoor de gewezen partij om dit onderzoek op te richten.

Met dit onderzoek lever ik deels een aanvulling op eerder onderzoek, voornamelijk op dat van Van de Velde e.a. (2006a; 2007), en Van de Velde & Leijenaar (2001). Een verschil is dat in de genoemde publicaties de ontwikkelfunctie van het openbaar vervoer en het behalen van beleidsdoelstellingen onderzoeksobject waren, en in mijn onderzoek is het ov-concessieverleningstraject onderzoeksobject. Ook is de praktijk van aanbesteding van ov-concessies in Nederland nog sterk in beweging, waardoor er mogelijk nieuwe ontwikkelingen zijn waaruit nieuwe inzichten opgedaan kunnen worden.

Ik onderzoek hiervoor drie cases van regionaal ov-beleid, gezien vanuit een specifiek concessieverleningstraject. Het gaat om de concessie van stadsregio Eindhoven, oftewel het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE), die is ingegaan op 14-12-2008. Daarnaast onderzoek ik de concessie Veluwe, aanbesteed door de provincie Gelderland en met ingangsdatum 12-12-2010. De derde casus is de Groningen-Drenthe concessie (GD-concessie), waarbij de provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen gezamenlijk een overlappende concessie hebben aanbesteed met ingangsdatum 14-12-2009. Op pagina 10 is ter illustratie een overzicht opgenomen van alle huidige concessiegebieden, hun looptijd en concessiehouder.

Uit deze case-study kan blijken of de vormgeving van deze specifieke concessies gezien de doelstellingen (nationaal danwel regionaal) aansluit bij bestaande verwachtingen over ov-concessieverlening, of dat er andere invloedsfactoren een rol spelen. Mogelijk bieden deze casussen ook een algemeen aanvullend inzicht in de totstandkoming van regionaal ov-beleid in het huidige bestel.

De hoofdvraag in dit onderzoek formuleer ik als volgt:

*Welke factoren zijn van invloed geweest op het ov-concessieverleningstraject door DO's in de cases Concessie SRE (2008), Concessie Veluwe (2010) en GD-concessie (2009), en in welke mate?*

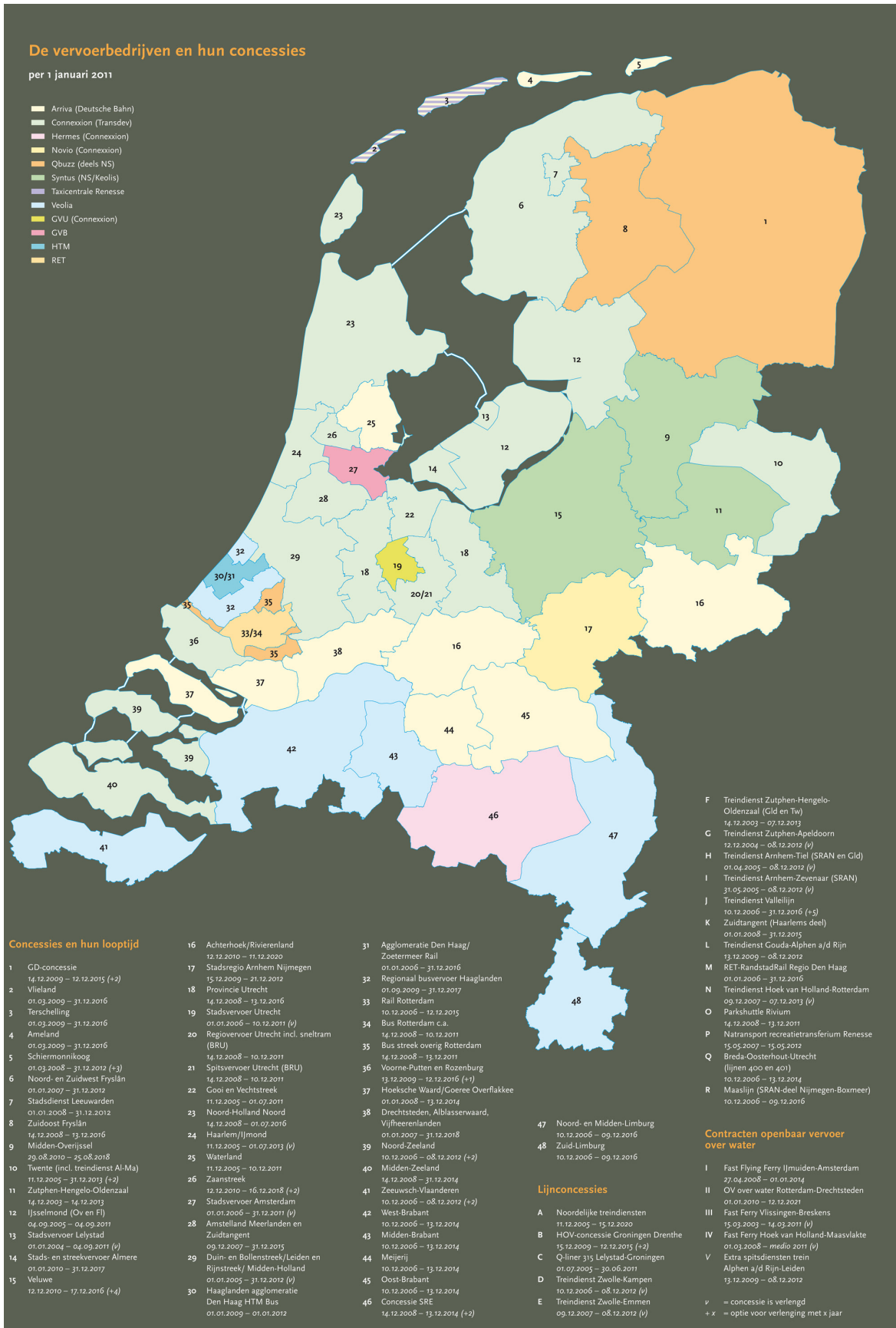
Om deze vraag te kunnen beantwoorden zoek ik antwoord op de volgende drie deelvragen:

1. *Hoe verloopt het ov-concessieverleningstraject in het huidige Nederlandse bestel?*
2. *Welke factoren spelen een rol bij gedecentraliseerde aanbesteding van ov-concessies?*
3. *In welke mate speelden deze factoren een rol bij de concessieverleningstrajecten in de drie cases?*

## 2.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 plaats ik concessieverlening in een historische en bestuurlijke context, vervolgens ga ik in hoofdstuk 4 in op overwegingen ten aanzien van de concessie-Invulling. Hierbij bespreek ik in paragraaf 4.2 de verhouding tussen de ov-autoriteit en de vervoerder, in paragraaf 4.3 behandel ik de aanbesteding en de criteria op basis waarvan de concessie wordt verleend. In hoofdstuk 5 heb ik het over decentralisatie als aspect van het ov-beleid, en over de rol en taak van de ov-autoriteit bij de totstandkoming van het ov-aanbod. Op basis van deze beschouwingen geef ik in hoofdstuk 6 tenslotte een opsomming van de gevonden invloedsfactoren op het concessieverleningstraject. Deze factoren verwacht ik te zullen vinden in de empirie. Hoofdstuk 7 beschrijft de onderzoeksmethode en de verantwoording hiervan, in hoofdstuk 8 geef ik de resultaten van het empirisch onderzoek weer, en hoofdstuk 9 bevat de conclusies van het onderzoek.





Figuur 1: Overzicht concessies per 1 januari 2011 (ontleend aan: KPVV, *Regionaal openbaar vervoer per 1 januari 2011*)

## Theoretisch kader

---

### 3 De keuze voor aanbesteding van ov-concessies

#### 3.1 Inleiding

Voordat ik inhoudelijk inga op concessieverlening in het ov beschrijf ik kort de ontwikkeling van het beleidsinstrument concessieverlening in het openbaar vervoer. Vervolgens besteed ik aandacht aan de plaats die concessieverlening door middel van aanbesteding inneemt te midden van andere organisatievormen voor ov. Daarbij behandel ik ook de vraag op basis waarvan voor dit middel gekozen werd in het verleden en welke afwegingen er tegenwoordig gemaakt worden.

#### 3.2 Ontwikkeling in de organisatie van ov

Aanbesteding van ov-concessies werd als eerste toegepast in de VS en Canada. De paardentram was het eerste openbare vervoermiddel. In 1832 startte New York met het openbaar vervoer per paardentram, in 1864 zou Nederland volgen. Tegen het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw werden elektrische trams en autobussen geïntroduceerd.

In het midden van de 19<sup>e</sup> eeuw werd concessieverlening in de VS en Canada voornamelijk toegepast om investeringskapitaal te kunnen aantrekken, dat nodig was voor de opbouw van de diverse publieke voorzieningen, waaronder de verzorging van openbaar vervoer en de benodigde infrastructuur. Doordat zowel het belang van deze publieke diensten als de beperkingen van concurrentie onderschat werden, resulteerde dit vaak in vage en langlopende contracten die door gemeenten aan uitvoerders van publieke dienstverlening werden verleend. Dat veel van deze eerste concessies niet goed uitpakte, was vooral te wijten aan het gebrek aan beschikbare sturings- en monitoringsmiddelen voor de overheid, als gevolg van de onduidelijkheid van de gemaakte afspraken en de lange looptijd van de concessies. In de periode die hierop volgde werden er duidelijkere en striktere afspraken gemaakt met de concessiehouders. Het nadeel hiervan was dat er onvoldoende flexibel kon worden ingespeeld op de snelle technologische ontwikkelingen in die tijd. Daardoor bleek ook een redelijke winstmarge lastig voor langere termijn vast te stellen. Later verschoof de invulling van de

contracten van prijs- en kwaliteitsafspraken naar afspraken over de winstmarges die private ondernemers mochten maken. Onafhankelijke arbitragecommissies werden opgericht om te kunnen ingrijpen bij een ontoereikende dienstverlening of onredelijke prijsvoering. Rond het midden van de 20<sup>e</sup> eeuw ontstond behoefte aan meer coördinatie van de inmiddels interlokale vervoersdiensten. De verantwoordelijkheid voor de regulering van het openbaar vervoer en daarmee de concessieverlening verschoof daarom van gemeentelijk naar regionaal en landelijk niveau (Gomez-Ibanez 2003: 157-159; 166).

In Nederland werd concessieverlening pas veel later toegepast (Van de Velde e.a. 2007: 4-5). De verschillende private vervoerders die vanaf het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw ontstonden in Nederland werden in 1960 staats eigendom, nadat gebleken was dat ze onvoldoende rendabel konden worden geëxploiteerd. De vervoerders kregen de rol van entrepreneur, waarbij zij de rijksoverheid, die de rol had van centrale regulator, verzochten om bepaalde trajecten te mogen rijden. Alleen een aantal grote steden reguleerde zijn openbaar vervoer zelf. De subsidies waren in het begin marginaal maar vormden uiteindelijk een groot gedeelte van de benodigde inkomsten. Vanaf 2001 werd het ov-beleid gedecentraliseerd naar de 12 provincies en 7 stadsregio's (behalve het nationale spoorwegnetwerk). Deze decentrale overheden kregen de taak om binnen bepaalde kaders<sup>3</sup> naar eigen inzicht vorm te geven aan het ov-beleid, met daarbij de verplichting om ov-concessies aan te besteden.

De toenemende invloed van de Europese Unie speelde hierbij een belangrijke rol. Naast een aantal inhoudelijke zaken ten aanzien van openbaar vervoer waarover de EU richtlijnen en verordeningen uitbracht (zoals toegankelijkheids- en milieueisen aan de voertuigen), werden er regels opgesteld ten behoeve van mededinging bij de uitvoering van overheidsdiensten. Hieruit kwam de verplichting voort om de organisatie van openbaar vervoer op basis van openbare aanbesteding van concessies vorm te geven. Ook de rol die decentrale overheden hierbij kregen komt voort uit een Europese richtlijn, namelijk het subsidiariteitsbeginsel, waarmee is bepaald dat bevoegdheden die een lagere bestuurslaag ook op zich kan nemen, zoveel mogelijk moeten worden gedecentraliseerd (Europese Richtlijn Diensten 1992; Gleijm 2005).

---

<sup>3</sup> De Rijksoverheid stelt hierbij voorwaarden aan vervoermiddelen en benoemt een aantal onderwerpen waarover afspraken met vervoerders moeten worden gemaakt (WP2000; zie ook <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/stadsvervoer-en-streekvervoer>).

### 3.3 Keuzes in de organisatie van ov

#### 3.3.1 Privatisering

Aanbesteding van concessies is een vorm van privatisering, waarbij de overheid in bepaalde mate terugtreedt ten behoeve van de markt.<sup>4</sup> De marktwerking die daardoor ontstaat kan zorgen voor een gunstigere kostprijs van publieke voorzieningen bij een gelijkblijvend of hoger kwaliteitsniveau (Button & Keeler 1993; Domberger & Rimmer 1994). De omstandigheden waarbinnen de publieke dienstverlening zich afspeelt, kunnen vragen om verschillende gradaties van privatisering. Daarnaast blijkt er ook vaak sprake te zijn van een ontwikkeling in de wijze van privatisering.

Privatisering van publieke diensten gebeurt meestal in een van deze drie varianten: verkoop van staatsbedrijven, private financiering en management (bijvoorbeeld van infrastructurele projecten), en outsourcing (uitbesteding) van diensten die voorheen door overheidspersoneel werden aangeboden.<sup>5</sup> Hierbinnen zijn nog diverse mogelijkheden in te bouwen op het gebied van mededinging, de wijze van regulering en de eventuele subsidiëring (Gomez-Ibanez & Meyer 1993: 1).

In de organisatiewijze van het openbaar busvervoer is op basis van internationaal onderzoek grofweg een kringloop van 10 fasen te onderscheiden, die in veel onderzochte steden sinds het ontstaan van openbaar vervoer doorlopen werd (Gomez-Ibanez & Meyer 1993: 8-10; 17). Het gaat om de volgende fasen:

1. Ontstaan van afzonderlijke private vervoerders;
2. Fusering; ontstaan van enkele dominante vervoersorganisaties;
3. Overheidsregulering van tarieven en vervoersrechten;
4. Afname van winstgevendheid;
5. Verminderde investeringen en verschraving van dienstverlening;
6. Publieke overname;
7. Overheidssubsidiëring;

---

<sup>4</sup> Aanbesteding van concessies betekent normaliter dat een gedeelte van de concessie-invoering onder verantwoordelijkheid van de vervoerder komt te vallen. Een uitzondering hierop vormt een concessie waarbij de ov- autoriteit de opbrengstverantwoordelijkheid in eigen beheer houdt. De marktinvloed beperkt zich in dat geval tot de aanbesteding van de concessie. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen vervoerder en overheid verandert daarbij niet (KPVV 2009).

<sup>5</sup> Sommige auteurs leggen privatisering uit als volledige omslag van publieke naar private voorziening (Megginson & Netter, 2001: 339). Privatisering wordt hier echter opgevat als beweging vanuit publieke naar private voorziening, waaronder tussenfasen.

8. Daling van efficiëntie in bedrijfsvoering;
9. Dilemma door hoge loonkosten, overmatige subsidiëring en keuze uit bezuinigingen op dienstverlening of verhoging tarieven;
10. Privatisering, waarna de kringloop vaak wordt vervolgd in fase drie en soms in fase een.

Tussen deze fasen zit een typische en logische ontwikkeling die voortkomt uit de mogelijkheden en beperkingen die de markt biedt. Daarnaast is in deze ontwikkeling zowel de noodzaak te zien als de risico's van bureaucratische inmenging. De noodzaak ontstaat bij marktfalen in de vorm van overmatige prijsstijging en verschraling van dienstverlening, mogelijke risico's van overheidsbemoeienis komen voort uit een inefficiënte bedrijfsvoering bij gebrek aan duidelijke marktprikkels (Hensher & Wallis 2005: 296). Aanbesteding van concessies past, afhankelijk van de mate van marktinvloed, tussen de negende en tiende fase in het model. Er wordt duidelijk gekozen voor het invoeren van marktprikkels, maar de overheid houdt een substantieel gedeelte van de organisatie in eigen beheer. Naast efficiëntieoverwegingen zouden overwegingen als het bevorderen van innovatie en het verminderen van organisatiebelasting bij de overheid ertoe kunnen leiden dat concessieverlening meer richting fase 10 verschuift (Ongkitikul & Geerlings 2005: 284, 288-289, Van de Velde & Leijenaar 2001: 8-9).

### 3.3.2 Regulering

Het is zeer de vraag of het Nederlandse ov-bestel ooit nog te maken zal krijgen met een situatie van volledige privatisering, zoals dit in fase 10 van de beschreven kringloop het geval is. Er zijn namelijk verschillende redenen voor overheidsinterventie in het openbaar vervoer en in de voorziening van de benodigde infrastructuur (Gomez-Ibanez 2003: 4-6; Crampes & Estache 1997: 3; Button & Keeler 1993), deels ontleend aan ervaringen uit het verleden en deels het product van het politieke klimaat. In de eerste plaats bestaat er een kloof tussen het private belang en het publieke belang, zoals duidelijk wordt bij de aandacht voor de sociale functie van ov. De sociale functie betreft een zekere dekkingsgraad waarmee openbaar vervoer aangeboden wordt. Minder drukke trajecten en regio's, die daarmee minder rendabel zijn, worden vanuit de sociale functie van het ov bediend, om een bepaalde mobiliteit te waarborgen aan inwoners. Zonder overheidsbemoeienis wordt de sociale functie van ov niet vervuld. Ook is overheidsregulering benodigd om de vervoerdersmarkt als markt te laten functioneren. Zonder regulering zal er altijd een neiging zijn tot vorming van zogenaamde 'natuurlijke' monopolies op de vervoersmarkt, met negatieve gevolgen voor de marktspanning. Natuurlijke monopolies kunnen ontstaan in industrieën met grote benodigde (al dan niet plaatsgebonden)

investeringen en met veel mogelijkheden voor schaalvoordeel. Door de noodzaak tot het doen van grote investeringen is er voor nieuwe toetreders op de ov-markt een hoge drempel. Een andere reden voor overheidsinterventie is om gelijke behandeling te kunnen garanderen. Tenslotte draagt de overheid verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het vervoer en voor milieuconsequenties.

Er zijn grofweg vier manieren om regulering toe te passen in het ov-bestel: verplichting tot afsluiten van private contracten tussen individuele consumenten en dienstverleners, uitgifte van concessiecontracten met een beperkte mate van mededinging door middel van aanbesteding, discretionaire regulering (waarbij een agentschap voorwaarden stelt aan de dienstverlening en aan de hand daarvan beperkingen kan stellen aan de handelsvrijheid van de vervoerders) en de vorming van een staatsbedrijf. De prijs en kwaliteit worden in het eerste geval volledig door de markt bepaald, in het laatste geval volledig door de overheid. In principe is de vorm met de meeste marktwerking (private contracten) het beste, omdat de consumenten daarbij direct betrokken worden bij de onderhandelingen over de dienstverlening (Gomez-Ibanez 2003: 11-16; 343). Hoe verder van de markt af, hoe minder de commitment van de vervoerder zal zijn door minder duidelijke marktprikkels en door een sterkere onderhevigheid aan onder andere politieke invloeden. Private contracten zijn echter alleen voorstelbaar binnen een kleinschalig systeem, waarbinnen het aantal klanten zodanig klein is, dat individuele contractering haalbaar en rendabel voor de vervoerder is. Wanneer gekozen wordt voor uitgifte van concessiecontracten, wordt aanbesteding genoemd als middel om marktprikkels zo sterk mogelijk te houden, ondanks de indirecte markt vraag vanwege de representatie door de overheid (Gomez-Ibanez 2003: 341-342).

### 3.3.3 Contractering

Aanbesteding van concessies lijkt de beste middenweg te zijn tussen een volledig geprivatiseerd en een volledig gereguleerd ov-bestel. De markt wordt zoveel mogelijk betrokken bij de prijsvorming van de concessie, en daarnaast kan er op gedoseerde manier worden ingegrepen voor zover de overheid daar aanleiding toe ziet. Er zijn veel positieve ervaringen opgedaan met aanbesteding van ov-concessies, waarbij vooral de grote efficiëntiewinst die ermee geboekt is door verschillende auteurs wordt genoemd (Button & Keeler 1993; Gomez-Ibanez & Meyer 1993; Hensher & Wallis 2005). Uit deze en andere bronnen komen ook een aantal aandachtspunten naar voren waar rekening mee moet worden gehouden bij het aangaan van concessiecontracten met vervoerders. Daarvan volgt hieronder een inventarisatie.

Een concessiecontract met de daarin vastgelegde voorwaarden kan een schijnzekerheid bieden. Wanneer naar de praktijk van de concessieverlening wordt gekeken, valt op dat concessiecontracten vrijwel altijd onvolledig zijn (Yvrande-Billon 2006: 466-468; Hensher & Wallis 2005: 317; Klein 1998: 5). Doordat de markt waarop geopereerd wordt continu in beweging is, is het haast onmogelijk om bepaalde onderhandelingen na de contractering te voorkomen. Bovendien is het niet altijd goed gedefinieerd hoe de prestaties van de vervoerders kunnen worden gemeten en gehandhaafd. De discretionaire ruimte voor de vervoerders die hierdoor kan ontstaan, kan problemen opleveren wanneer de implementatie van de concessie na de aanbesteding en gunning beschouwd wordt als een afgerond traject. Een dergelijk contract waarin geen rekening gehouden wordt met veranderende omstandigheden kan leiden tot lastige situaties wanneer er gedurende de looptijd toch moet worden onderhandeld over eerder gemaakte afspraken. Er is op zo'n moment namelijk geen prikkel voor de vervoerder om zich marktconform op te stellen, aangezien de concessie meestal al gegund is voor een vastgestelde termijn. Hierdoor ontstaan voor de overheid financiële risico's, en daar komt bij dat de ov-autoriteit zich mogelijk op een grijs gebied moet begeven wat betreft de legitimiteit van de besluitvorming, aangezien dit zich dan onttrekt aan de voorwaarden die gelden bij een ov-concessieaanbesteding (WP2000, o.a. art. 19; art 44). Bovendien kunnen investeringen die op zo'n moment door de vervoerder gedaan moeten worden de onderhandelingen met de overheid bemoeilijken, omdat de vervoerder daarbij mogelijk bepaalde garanties van de ov-autoriteit zal eisen (Gomez-Ibanez 2003: 349-350).

Ook op het gebied van samenwerking zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen bij het afsluiten van concessiecontracten. Bij het samenspel van ov-autoriteit, vervoerder en burger, zoals dit bij aanbesteding van ov-concessies het geval is, is bewustzijn van mogelijk conflicterende publieke en private belangen die er zijn essentieel. In dit kader wijzen Crampes & Estache (1998: 3-17) op de risico's die 'volledige concessiecontracten', waarbij geen of weinig rekening wordt gehouden met veranderende omstandigheden, met zich meebrengen. Bij een beoogd volledig concessiecontract kan er na de concessieverlening een te grote afstand tussen overheid en vervoerder ontstaan. Zodra de afspraken gemaakt zijn, kan het concessiebeheer, bestaande uit onderlinge afstemming en informatieverstrekking, als minder noodzakelijk worden ervaren. De relevantie van deze constatering blijkt uit caseonderzoek (Meurs & Rosbergen e.a. 2004), waarin het concessiebeheer naar voren kwam als belangrijk aandachtspunt voor verbetering van het Nederlandse ov-stelsel. Een grote afstand tussen ov-autoriteit en vervoerder kan resulteren in onverantwoorde consequenties voor het openbaar vervoer als publieke voorziening. Enerzijds doordat boeteregelingen hierdoor minder consequent kunnen



worden toegepast, anderzijds doordat er onvoldoende tegemoet kan worden gekomen aan de aanwezige informatieasymmetrie tussen vervoerder en overheid. De vervoerder staat dichterbij de reizigers als doelgroep dan de overheid, en zal daardoor ontwikkelingen in de vraag naar vervoer beter kunnen signaleren. Een concessie waarin de meeste te nemen beslissingen vooraf bepaald zijn door de overheid, kan een effectieve beantwoording van deze vraag in de weg staan. Dit wordt versterkt door een grote afstand tussen concessieverlener en concessiehouder, die zich kenmerkt door een gebrekkige informatie-uitwisseling. De valkuilen voor de ov-autoriteit op dit vlak zijn een te grote gerichtheid op financiële aspecten van een bieding, een verkeerde inschatting van de drijfveren van de vervoerders of gebrek aan een lange termijn visie. Wanneer de mogelijke gevolgen van informatieasymmetrie meegewogen worden, kunnen er bij de concessieverlening betere keuzes gemaakt worden, zoals op het gebied van concessieontwerp en monitoring, prestatieprikkels en risicoverdeling, en gunningscriteria. Dit vraagt om een nadere uitwerking van de inhoudelijke mogelijkheden die er zijn bij de vormgeving van concessies. Daarover meer in hoofdstuk 3, voor een beter begrip ga ik nu eerst in op de organisatieniveaus die er zijn in het ov.

### 3.4 Organisatieniveaus

Van de Velde (1999: 147-157) stelt dat voor een goede analyse van het ov-systeem onderscheid gemaakt moet worden in drie niveaus waarop besluitvorming plaatsvindt. Hij onderscheidt het strategische niveau (doelstellingen), het tactische niveau (verwezenlijking doelstellingen; ontwikkelfunctie) en het operationele niveau (levering van de diensten). Besluitvorming vindt in eerste instantie plaats bij de overheid, vertegenwoordigd door een ov-autoriteit. Daarnaast ligt een gedeelte van de besluitvorming bij de vervoerder. In de taakverdeling tussen overheid en vervoerder kan zowel marktsturing als overheidsregulering benadrukt worden, afhankelijk van de aard van de juridische, regulatieve en organisationele 'omgeving' waarbinnen het ov gerealiseerd dient te worden. In onderstaande tabel wordt een beschrijving gegeven van de drie organisatieniveaus met de bijbehorende beslispunten.



Tabel 1: Ov-organisatie op drie niveaus (ontleend aan Van de Velde 1999)

Decision level	General description	Decisions	
		"Software"	"Hardware"
Strategic  Long term (5 years)	<i>What do we want to achieve?</i>	<b>General Aims</b> Transport policy Market share Profitability <b>General service characteristics</b> Areas Target groups Intermodality	
Tactical  Medium term (1-2 years)	<i>Which services can help to achieve these aims?</i>	<b>Detailed service characteristics</b> Fares Image Additional services Vehicles Routes Timetable	
Operational  Short term (1-6 months)	<i>How to produce these services?</i>	<b>Sales</b> Selling activities Information to the public ...	<b>Production</b> Infrastructure management Vehicle rostering and maint. Personnel rostering and mngt

Deze drie organisatieniveaus (strategisch, tactisch en operationeel) vormen een terugkerend vertrekpunt in de literatuur over markt- danwel overheidssturing in het openbaar vervoer (Van Egmond e.a. 2003; Hensher & Wallis 2005; Van de Velde 1999; 2006b).

Voordat aanbesteding van ov-concessies in Nederland werd geïntroduceerd, bestond er een situatie van algehele regulering. Hierdoor lag de besluitvorming op strategisch en tactisch vlak volledig bij de overheid. De introductie van marktwerking door middel van aanbesteding van concessies veranderde hier niet per se wat aan. De concurrentie speelt zich hierbij af 'om de weg', waarbij 'de weg', samen met een pakket aan voorschriften, per opbod wordt gegund aan een vervoerder. Dit betekent dat de marktwerking zich in principe beperkt tot het recht op het leveren van vervoer. De tegenhanger hiervan is concurrentie 'op de weg' (zoals dat in Groot Brittannië bestaat). Hierbij ontstaat marktwerking op de dienstverlening zelf, doordat vervoerders die tegelijkertijd actief zijn in een bepaald gebied zich van elkaar proberen te onderscheiden. Hierbij wordt niet met concessies gewerkt. In zo'n systeem ligt de besluitvorming op alle drie de niveaus bij de vervoerder, binnen de kaders van wettelijke eisen. Een belangrijk element in de afweging voor concurrentie op of om de weg is het politieke belang dat aan de sociale functie van het ov wordt toegekend. Waar het borgen van de sociale functie een belangrijke rol speelt, wordt vaak gekozen voor concurrentie om de weg, omdat de overheid daarbij gedetailleerdere voorschriften ten aanzien van de dienstregeling kan opnemen in een concessie (Van de Velde 1999: 147).

Hoewel aanbesteding van concessies geen gevolgen hoeft te hebben voor de verdeling van verantwoordelijkheid op de verschillende organisatieniveaus van ov, was dit wel de intentie

van de wetgever (Van de Velde & Leijenaar 2001: 2; WP2000, MvT: 20-22). De taakverdeling op het strategisch en operationeel niveau ligt min of meer vast, op tactisch niveau werd echter bewust ruimte gelaten voor uitbesteding van taken aan de vervoerders. Daarmee zouden de vervoerders hun dienstverlening tot op zekere hoogte naar eigen inzicht kunnen inrichten, en daarmee inspelen op de vraag die er onder reizigers is. Hierdoor zou voor hen de 'reizigersmarkt' relevanter gemaakt kunnen worden, wat enerzijds zou kunnen resulteren in een vraaggericht en innovatief aanbod van diensten, anderzijds in een hogere kostendekkingsgraad door het aantrekken van meer reizigers.

## 4 Concessie-invulling

### 4.1 Inleiding

Wanneer de keuze wordt gemaakt om concessies voor openbaar vervoer aan te besteden wordt een vrij brede keuze gemaakt waarvan de implicaties voor het openbaar vervoer nog grotendeels onduidelijk zijn. De verhouding tussen ov-autoriteit en vervoerder, waarmee een effectieve spreiding van taken en verantwoordelijkheden moet worden bereikt, is op dat moment nog niet ingevuld. Dit geldt ook voor de wijze waarop de aanbesteding plaats moet gaan vinden, de eisen die gesteld worden en de gunningscriteria daarbij, waarmee keuzes gemaakt worden voor de weging van efficiëntie- en kwaliteitsaspecten van de door vervoerders in te dienen offertes. In dit hoofdstuk bespreek ik de wijze waarop er aan een concessie invulling kan worden gegeven, in paragraaf 4.2 de verhouding tussen de ov-autoriteit en de vervoerder, vervolgens in paragraaf 4.3 de aanbesteding, de gestelde eisen en de criteria op basis waarvan de concessie wordt gegund.

### 4.2 Verhouding tussen ov-autoriteit en vervoerder

#### 4.2.1 Ontwikkefunctie en marktsturing

De laatste fasen van de op pagina 12 genoemde 'kringloop' van de organisatie van het openbaar vervoer zijn fasen waarbij de overheid terugtreedt om meer ruimte te bieden aan de markt. In deze fasen past aanbesteding van concessies, waarbij de overheid over bepaalde zaken beslist en andere zaken aan de vervoerder over laat. Doordat de overheid de voorwaarden stelt voor de biedende vervoerders zal er vooral sprake zijn van prijsconcurrentie bij een grotendeels voorgeschreven dienstenpakket. Marktsturing kan er slechts zijn voor zover de vervoerder vrij is in de te leveren diensten en/ of de bepaling van tarieven. Alleen daarbij kan de vraag van reizigers rechtstreeks bepalend zijn voor het aanbod van de vervoerder (Gomez-Ibanez & Meyer 1993: 17). Dat er in zo'n geval daadwerkelijk sprake zal zijn van vraagsturing is hiermee overigens niet gezegd. Dit hangt mede af van de prikkels die er van de markt uitgaan, of die door de ov-autoriteit zijn ingebouwd (Meurs e.a. 2004: 12, 16). De ov-autoriteit kan bijvoorbeeld een bonus-malusregeling hanteren op basis van klanttevredenheid of reizigersgroei.

De mate van vrijheid die de vervoerder heeft, hangt af van de taakverdeling op het tactisch niveau waarop wordt vormgegeven aan de dienstverlening. Deze taakverdeling bepaald de

plaats van de ontwikkelfunctie van het ov. In Nederland wordt de ontwikkelfunctie door de ov-autoriteit relatief vaak in eigen hand gehouden (Van de Velde & Leenaar, 2001: 9, 10; Van de Velde e.a. 2006a: 6; Van de Velde 2006b: 33). De mogelijke barrières die er zijn voor de ov-autoriteit bij de uitbesteding van de ontwikkelfunctie zijn te verdelen in 3 varianten:

- Feitelijke barrières: gestoeld op bepaalde onmogelijkheden,
- Informatiegerelateerde barrières: voortkomend uit gebrek aan kennis, en
- Psychologische barrières: voortkomend uit subjectieve beeldvorming.

Barrières voor uitbesteding van de ontwikkelfunctie kunnen voorkomen op vier terreinen. In de eerste plaats op wettelijk of regulatorisch terrein, waarop de ov-autoriteit op een juiste wijze zijn weg moet vinden binnen de gestelde beleidskaders die er zijn, en daar niet altijd goed mee uit de voeten kan. Daarnaast kan het delegeren van ontwikkeltaken stranden op het niveau van governance, oftewel de organisatievorm die gekozen wordt in de aansturing van het ov. Voorbeelden hiervan zijn angst voor het uit handen geven van controle over het vervoer en negatieve ervaringen in het verleden met uitbesteding van de ontwikkelfunctie. In de derde plaats kunnen barrières ontstaan op het gebied van contractering. Het vinden van geschikte prestatie-indicatoren in combinatie met de juiste prikkels kan hierbij zorgen voor problemen. Tenslotte kunnen tradities en gewoontevorming het delegeren van ontwikkeltaken in de weg staan. Uitbesteding kan bijvoorbeeld voor het gevoel indruisen tegen de organisatieprincipes waarin publieke verantwoording centraal staat. Ook kan een cultuur van risicominimalisering een rol spelen. In hoeverre deze barrières doorslaggevend zijn voor de gemaakte keuzes van ov-autoriteiten is op basis van de bestaande kennis nog niet goed te zeggen.

Los van de plaats die gedurende de looptijd van de concessie aan de ontwikkelfunctie wordt gegeven, is de invloed die de vervoerders uiteindelijk hebben per concessie verschillend. Dit verschil wordt veroorzaakt tijdens de totstandkoming van de concessie. Van de Velde e.a. (2007) hebben op basis van eigen onderzoek, bevindingen van anderen en een expertmeeting tussen betrokken partijen (Kpvv, Inno-V), de mogelijkheden uiteengezet hoe vorm kan worden gegeven aan de ontwikkelfunctie zowel tijdens de biedingsfase als tijdens de concessieduur. Voorafgaand aan de biedingsfase kan de invulling die aan de ontwikkelfunctie moet worden gegeven door de ov-autoriteit precies worden voorgeschreven, de ov-autoriteit kan er echter ook voor kiezen om de vervoerders in hun offertes tijdens de biedingsfase, of in aanloop naar de biedingsfase door middel van een marktconsultatie, eigen ideeën te laten aandragen op tactisch niveau. Bij deze vormen van 'inspraak' van de vervoerders voorafgaand aan, of tijdens

de biedingsfase, kan de kennis van de vervoerder worden ingezet ter verbetering van de concessie. Het is echter niet hetzelfde als marktsturing, aangezien daarbij alleen de sturing die direct uitgaat van de vraag van reizigers relevant is.

Tijdens de concessieduur kan de ov-autoriteit er voor kiezen om de tactische besluitvorming in eigen hand te houden, of kan aan de vervoerder de ruimte worden gegeven om naar eigen inzicht tactische beslissingen te nemen. Hierbij kunnen ontwikkelingen op de 'reizigersmarkt' van invloed zijn op de keuzes die door de vervoerder gemaakt worden, en kan er dus marktsturing ontstaan. Een ontwikkelfunctie bij de overheid levert, los van de wettelijk geregelde inspraakmogelijkheden, zoals gezegd geen directe invloed van reizigersgedrag op het aangeboden vervoer op. In zo'n geval is de vooraf bepaalde 'stated preference' van de reiziger bepalend, bij een ontwikkelfunctie bij de vervoerder is een directe invloed door de 'revealed preference' van de reiziger aanwezig (Kpvm 2009: 23). In het eerste geval is er dus gedurende de looptijd meestal geen prikkel om het aanbod te richten op de marktvraag, tenzij er door de ov-autoriteit een kunstmatige prikkel voor de vervoerder wordt aangebracht, bijvoorbeeld in de vorm van een bonus/ malussysteem. Ik kom hier op terug in paragraaf 4.2.3.

In de Nederlandse praktijk zijn verschillende combinaties te vinden van vormgeving aan de ontwikkelfunctie tijdens de biedingsfase en tijdens de concessieduur, waarbij per ov-autoriteit ook weer verschillende verschuivingen optraden (Van de Velde e.a. 2006a: 2-3; 2007: 10-11). Zo verleende de provincie Noord-Holland in 2002 de concessie Noord-Holland Noord, waarbij de concessieafspraken vooraf door de provincie nauwgezet waren opgesteld, de vervoerders hadden hierop geen invloed (Van de Velde e.a. 2006a: 9-11). In de concessieafspraken was wat 'experimenteerruimte' opengelaten voor de vervoerder, de strikte prestatiecriteria zorgden echter voor weinig initiatief van diens kant. In 2005 besteedde deze provincie twee nieuwe concessies aan: Haarlem/ IJmond en Gooi en Vechtstreek. Deze concessies kenmerkten zich door een groot aandeel speelruimte voor de vervoerders. Voorafgaand aan de concessie werden drie potentiële concessiehouders geconsulteerd, vervolgens werden de eisen in het concessiebestek voornamelijk functioneel geformuleerd. Gedurende deze concessie waren de vervoerders vrij om het vervoer en de dienstverlening naar eigen inzicht vorm te geven, behoudens bepaalde minimumvereisten op het gebied van onder andere ritfrequentie en bereikbaarheid van bushaltes.

Een ander voorbeeld van wisselende omgang met tactische besluitvorming in de concessies is afkomstig van de GGD-concessie (concessie van provincies Groningen en Drenthe en gemeente Groningen) die werd aanbesteed in 2004. Voorafgaand aan hun eerste aanbesteding in 2004

hadden zij een contract met een vervoerder dat gebaseerd was op prestatieafspraken, gekoppeld aan bonus- en malusregelingen (Van de Velde e.a. 2006a: 13-14). De vervoerder ging echter niet akkoord met het prestatie criterium van reizigersgroei, waarop hij te weinig invloed uit zou kunnen oefenen. Bij de concessieverlening in 2004 besloot de GGD dat er teveel barrières waren voor uitbesteding van wezenlijke taken aan de vervoerder, zoals verwevenheid van ov-beleid met andere beleidsterreinen, gebrek aan perspectief voor de vervoerder en te grote beperkingen in de wettelijke mogelijkheden. Daarom werd het OV-bureau opgericht, dat verantwoordelijk werd voor alle transportgerelateerde beslissingen, en ook tijdens de concessie de beslissingen op tactisch niveau moest nemen.

Deze voorbeelden laten zien dat de betreffende ov-autoriteiten voornamelijk op basis van eerdere ervaringen vormgaven aan hun concessie waaronder discretionaire ruimte voor de vervoerder. Doordat deze ervaringen vooralsnog beperkt zijn is het begrijpelijk dat een wisselende koers wordt ingeslagen bij de concessieverlening, afhankelijk van de aard van de ervaringen en van eventuele nieuwe ontwikkelingen in het concessiegebied.

#### **4.2.2 Beperkingen bij overheid en markt**

Hoe de taken tussen ov-autoriteit en vervoerder ook verdeeld worden, er zal altijd een gulden middenweg gevonden moeten worden tussen intrinsieke beperkingen van de overheid en die van de markt. Bij overheidsregulering zal er altijd sprake zijn van bureaucrativering, daarnaast wordt bij concessieverlening kunstmatig een monopolie tot stand gebracht. Deze twee aspecten van overheidsregulering in het ov kunnen ervoor zorgen dat marktprikkels niet optimaal doordringen tot de vervoerder (Van de Velde 1999: 147-157). De keus voor een lichte regulering met veel beslissingsruimte voor de vervoerder, loopt echter tegen het risico van marktfalen aan, vanwege bepaalde minimumvereisten van de vervoersdienst die in zo'n situatie mogelijk onvoldoende gewaarborgd worden (zie ook h. 2.3.1 en 2.3.2).

In het huidige ov-beleid zou sprake zijn van een paradox (Van de Velde 2006b: 34). De overheid gaf eerder aan gefaald te hebben in de regulering van het ov, daarom konden vervoerders die dicht bij de klant stonden de benodigde vervoersdiensten het beste zelf vormgeven. Op dit moment moeten vervoerders echter op basis van een door de overheid vastgesteld bestek hun offerte opstellen, en deze bij de overheid inleveren die vervolgens bepaald welke vervoerder het meest aan de markt vraag voldoet. Bovendien wordt de bewegingsvrijheid die nodig is om op de vraag van reizigers te kunnen inspelen, ingeperkt doordat vervoerders in praktijk vaak gedwongen worden te anticiperen op strenge eisen in het concessiebestek. Van de Velde (1999) pleitte eerder al voor nuancering van de alternatieven van concurrentie 'om' en 'op' de

weg, waarbij een gedeelte van de vervoersdiensten door middel van aanbestede concessies zou worden gegund, terwijl voor een ander deel van het openbaar vervoer concurrentie tussen vervoerders 'op de weg', zou kunnen worden toegelaten. Hiermee zou de overheidssturing op het gebied van de sociale functie van ov gewaarborgd worden, en zouden marktprikkels tegelijkertijd kunnen worden versterkt door competitie tussen vervoerders.

Een andere opvatting over effectief ov-beleid houdt in dat onderhandeling met vervoerders in plaats van aanbesteding van een vastgesteld concessiebestek in bepaalde gevallen tot betere resultaten zou leiden. Hiermee zou vooral op de lange termijn winst geboekt kunnen worden omdat de continuïteitsrisico's voor de vervoerder beter beheersbaar zouden worden. Dit zou een positief effect hebben op de bereidheid tot investering. Daarnaast zou het een oplossing kunnen zijn voor ontoereikende prestatie-indicatoren, aangezien in samenwerking met vervoerders mogelijk betere afspraken gemaakt zouden kunnen worden (Hensher & Wallis 2005: 317-319; zie ook §2.3.3).

Gezien de wettelijke verplichting tot aanbesteding (waarmee onderhandeling met vervoerders in strijd is) is er in het huidige bestel geen ruimte om op een van de genoemde alternatieve wijzen om te gaan met de organisatie van openbaar vervoer. De ov-autoriteiten kunnen echter wel besluiten tot het doen van een marktconsultatie, waarbij vervoerders voorafgaand aan de concessieverlening de gelegenheid wordt geboden om ideeën of aandachtspunten aan te dragen. Vooral wanneer vernieuwingen in de voorgenomen vervoerdiensten van de concessie op de agenda staan, kan een marktconsultatie nuttige informatie opleveren ten aanzien van de haalbaarheid van de plannen (Kpvm 2009: 11). Vervoerders blijven echter primair gericht op het binnenhalen van de concessies, waardoor zij vooral anticiperen op de gestelde eisen in het concessiebestek en uit zichzelf over het algemeen minder aandacht besteden aan marktverkenning en innovatie (Van de Velde 2006b: 33).

#### **4.2.3 Sturing en prikkels**

Hoewel de wetgever beoogde om de ontwikkelingsfunctie bij de vervoerder te leggen om zo innovatie te bevorderen en dienstverlening te verbeteren, kunnen zowel vervoerder als ov-autoriteit de ontwikkelingsfunctie - waaronder de besluitvorming op tactisch vlak valt - invullen (Van de Velde e.a. 2007: 5; zie ook tabel 1). Zoals gezegd zijn er op dit punt tussen verschillende concessieverleners grote verschillen, zowel in hun vormgeving van het concessieverlenings-traject als in de ruimte die op tactisch niveau aan de vervoerder wordt gegeven tijdens de concessielooptijd.

Uit het onderzoek dat deze verschillen vaststelde (Van de Velde e.a. 2007), zijn verschillende lessen te trekken ten aanzien van effectieve sturing in combinatie met de allocatie van de ontwikkelfunctie. Als algemeen geldende regel komt het vinden van de juiste verhouding tussen sturingsmethoden en de plaats van de ontwikkelfunctie door de ov-autoriteit naar voren. Bij een door de ov-autoriteit voorgeschreven ontwerp van het dienstenpakket passen inputgerichte sturingsmethoden, zoals de eis tot een bepaalde inzet van materieel of een bepaald aantal dienstregelingsuren. Bij een ontwikkelfunctie die bij de vervoerder ligt passen sturingsmethoden die op output gericht zijn, zoals een doelstelling voor reizigersgroei of voor klanttevredenheid, in combinatie met een bonus/ malusregeling. De vervoerder zal financieel geprikkeld moeten worden zich op de markt te richten wanneer de ov-autoriteit weinig verplichtingen over dienstverlening vastlegt in de concessie. Deze prikkel kan van de markt zelf uitgaan wanneer er sprake is van een 'groeimarkt', met potentieel voor het aantrekken van meer reizigers. In andere gevallen zal de ov-autoriteit zelf prikkels in de concessie moeten aanbrengen om te voorkomen dat de vervoerder zich niet ten koste van kwaliteit op kostenreductie zal richten (zie ook Kpvv 2009: 9; 19-20). De overheid doet er in elk geval goed aan de regie op zich te nemen op het gebied van lange termijn planning en innovatie, aangezien de vervoerders zich logischerwijs richten op de kortere termijn, gezien de beperkte concessieduur (Ongkittikul 2006).

Een conclusie die naar voren kwam uit de genoemde expert-meeting (Van de Velde e.a. 2007), was dat er behoefte is aan meer 'relational contracting', als tegenhanger van de focus op gedetailleerde juridische contracten, waarin getracht wordt alles vast te leggen. Daarbij werd overeenstemming over processen op het gebied van besluitvorming en communicatie belangrijker gevonden. Hierdoor zou voorkomen worden dat een afstandelijke en formele verhouding tussen ov-autoriteit en vervoerder ontstaat. Tegelijkertijd zou een nadruk op het proces zorgen voor een grotere flexibiliteit en een constructieve houding van de vervoerder. Kernbegrippen hierbij zijn vertrouwen en partnerschap (Van de Velde e.a. 2007: 14-17; Kpvv 2009: 22).

#### **4.2.4 Monitoring en handhaving**

Naast een weloverwogen concessieverleningstraject en concessievormgeving, is juist het concessiebeheer voor de ov-autoriteit van belang om adequaat te kunnen anticiperen op plaatselijke vereisten (Veeneman, Lutje Schipholt & Van de Velde 2004). Bij concessiebeheer gaat het om het aanpassen aan veranderende omstandigheden, zoals een wisselende bestuurlijke of politieke omgeving, vervoerstechnische ontwikkelingen en een veranderende vraag, die te verwachten zijn in de looptijd van de concessie. De mogelijkheden hiertoe zijn wel gebon-



den aan juridische voorwaarden op het gebied van subsidiëring (zie hoofdstuk 5),<sup>6</sup> waardoor het lastig kan zijn voor ov-autoriteiten om mogelijkheden voor flexibiliteit in te passen in de concessiecontracten. De tweeledige doelstelling van kostenbesparing en verhoging van kwaliteit kan echter alleen behaald worden als het aanbod van de vervoerder kan meebewegen met de vraag tijdens de concessielooptijd. Monitoring van prestaties van vervoerders speelt daarbij een belangrijke rol, zeker wanneer er voor een rigide concessievorm wordt gekozen (Van de Velde e.a. 2006a). Een dergelijke concessievorm kenmerkt zich door een nadruk op prijsconcurrentie bij de aanbesteding, in combinatie met een strakke regulering. Hij valt daarmee onder het zogenaamde 'Scandinavische model'. Bij zulke concessies schuilt het risico dat er zoveel voorschriften aan de vervoerder worden gesteld, dat een effectieve controle ervan onmogelijk wordt. Het belang van een goede monitoring ontstaat bij deze concessies voornamelijk uit het feit dat er vanuit de markt geen of weinig prikkels zullen uitgaan ter verbetering van de dienstverlening, aangezien de ov-autoriteit de touwtjes in handen heeft en er vaak vooral inputgerichte prestatie-indicatoren worden gehanteerd. Het bereiken van een effectieve en tegelijkertijd consequente monitoring is in zo'n geval daarom een belangrijke uitdaging.

Wanneer in een concessie daarentegen wordt gekozen voor veel beslissingsruimte voor de vervoerder, kunnen er juist te weinig of te vage prestatiecriteria beschikbaar zijn voor de ov-autoriteit op basis waarvan ingegrepen kan worden bij slecht functioneren van de vervoerder.

Monitoring verschaft aan de ene kant informatie over de koers die gevaren wordt, aan de andere kant verschaft het ov-autoriteiten vergelijkbare informatie waaruit lering getrokken kan worden. Dit brengt ons bij het probleem van monitoring in de huidige Nederlandse praktijk, namelijk een gebrek aan eenduidige en betrouwbare monitoringsgegevens die door de ov-autoriteiten verzameld worden. In eerste instantie worden prestaties van vervoerders onvoldoende gevolgd, en er wordt vaak vertrouwd op de gegevens die vervoerders zelf aanleveren. Te denken valt daarbij aan gegevens over reizigersinkomsten, gereden dienstregeling, uitval van dienstregeling en punctualiteit. Daarnaast zou er onvoldoende aandacht zijn voor kennismanagement en kennisuitwisseling naar aanleiding van de gemaakte concessieafspraken (Ongkittikul 2006: 285-286; Van de Velde e.a. 2006a: 7; Yvrande-Billon 2006: 471; Meurs e.a. 2004: 13). Hierdoor is er een beperkt inzicht in de geleverde prestaties in vergelijking met andere concessies. Dit zorgt voor een beperking van het leervermogen van ov-autoriteiten.

---

<sup>6</sup> Europese Richtlijn Diensten, regels m.b.t. gunning en contractuele ruimte naderhand, mogelijkheden voor tussentijdse uitbreiding van middelen zonder dat sprake is van staatssteun

Bovendien kan dit bijdragen aan de eerder beschreven barrières die er kunnen zijn voor het uitbesteden van de ontwikkelfunctie (Van de Velde e.a. 2006a).

Een laatste belangrijke functie van monitoring is de mogelijkheden die het biedt voor handhaving van de concessieafspraken. Voordat een malus kan worden opgelegd moet er eerst kunnen worden aangetoond dat een doelstelling niet is behaald. Zonder consequente monitoring van de prestatiecriteria gaat er van een bonus/ malussysteem dus weinig prikkel uit naar de vervoerder om optimale prestaties te leveren (Van de Velde e.a. 2006a).

### **4.3 Aanbesteding en prestatiecriteria**

#### **4.3.1 Overwegingen bij aanbesteding**

Voordat overgegaan wordt tot aanbesteding van een concessie, buigt de ov-autoriteit zich eerst over de gewenste insteek die gekozen gaat worden. In de eerste plaats zijn er wettelijke kaders (Europese Richtlijn Diensten en WP2000) en regionaal-politieke richtlijnen, waar aansluiting bij gezocht moet worden in het eisenpakket van de concessie. Bij wettelijke kaders kan het bijvoorbeeld gaan om voorschriften ten aanzien van de toegankelijkheid van opstaphaltes en voertuigen voor mensen met een beperking, ten aanzien van milieueisen waar het materieel aan moet voldoen of ten aanzien van de procedure die moet worden doorlopen bij de aanbesteding. Veel aspecten uit het eisenpakket komen echter regionaal tot stand, aangezien het ov-beleid gedecentraliseerd is, waarbij daartoe gewezen decentrale overheden binnen de wettelijke kaders zelfstandig vormgeven aan het te voeren beleid. Een tweede factor die van invloed is op het eisenpakket zijn de bij de ov-autoriteit aanwezige ervaring en expertise (Van de Velde e.a. 2007: 9, 16). Een negatieve ervaring met een vervoerder kan de ov-autoriteit bijvoorbeeld doen besluiten om zoveel mogelijk van de wensen vast te leggen in de vorm van voorschriften. Meer in het algemeen wegen eerder getrokken lessen uit vorige aanbestedingen mee bij de vormgeving van het concessiebestek, waaronder de beoordeling van de biedingen van vervoerders (op basis van gunningscriteria), die ook vaak gekoppeld is aan prestatiecriteria die tijdens de concessie worden gehanteerd.

Omdat wensen en eisen met betrekking tot het openbaar vervoer pas daadwerkelijk gewicht krijgen wanneer ze door middel van concrete afspraken worden geoperationaliseerd, vormen de prestatiecriteria een belangrijk element in de concessie (Klein 1998). Onder prestatiecriteria kunnen streefcijfers vallen die met de vervoerder zijn overeengekomen, bijvoorbeeld op het gebied van reizigersgroei, klanttevredenheid en punctualiteit. Daarnaast moet er worden besloten over de benodigde prikkels om het gedrag van vervoerders zonodig effectief te kun-

nen beïnvloeden. Prikkelen kunnen van financiële aard zijn, in de vorm van een bonus/ malus, afhankelijk van de geleverde prestaties, maar een voorwaardelijke verlenging van een concessie-termijn is ook een mogelijke prikkel. Tenslotte moeten er keuzes worden gemaakt op het gebied van monitoring. Welke aspecten uit het aanbod en de dienstverlening van de vervoerder lenen zich het beste voor monitoring<sup>7</sup>, en op welke wijze koppelen we daar evaluatiemomenten aan om eventueel tijdig bij te kunnen sturen? De duidelijkheid waarmee de prestatiecriteria en de prikkelen kunnen worden benoemd, is bepalend voor de scherpheid waarmee monitoring kan worden uitgevoerd.

De prestatiespecificaties kunnen moeilijk zijn te bepalen vanwege een slechte meetbaarheid van outputdoelen voor dienstverlening, benodigde investeringen van de concessiehouder waarvan de omvang moeilijk in te schatten is, of een inputdoelstelling die afhankelijk zal zijn van veranderlijke omstandigheden. De benodigde financiële prikkelen voor de concessiehouder hangen hier nauw mee samen. Voordat deze kunnen worden vastgesteld, moet er eerst worden afgewogen hoe de risico's tussen de concessiehouder en de concessieverlener het beste kunnen worden verdeeld (Klein 1998: 3-7). In het geval van complexe concessies waarin risicovolle investeringen moeten worden gedaan, kan het verstandig zijn om minder strenge sancties in te bouwen in de concessievoorwaarden. Het financiële risico dat vervoerders moeten nemen daalt daardoor, wat de animo voor de concessie - en daarmee de competitie - onder vervoerders zal doen stijgen. De concessieverlener loopt hierdoor wel een groter risico, doordat de vervoerder door minder sterke financiële prikkelen ook lastiger te beïnvloeden is. Bij minder complexe concessies kan het makkelijker zijn om te komen tot geschikte prikkelen voor de vervoerder, omdat een heldere concessie met een grotendeels voorgeschreven eisenpakket minder risico's voor de vervoerders in zich draagt. Financiële prikkelen in de vorm van een bonus/ malussysteem liggen dan meer voor de hand, omdat de concessie voor de vervoerder beheersbaarder is.

De aanbesteding van concessies zou naast het verhogen van de efficiëntie en het bevorderen van reizigersgroei ook innovatie moeten stimuleren (Ongkittikul & Geerlings 2005: 291-292; WP2000, MvT: 3; 14). Innovatie op initiatief van de vervoerder is volgens de wetgever te verwachten omdat het een logisch gevolg is van een marktgerichte houding. Deze marktgerichte houding kan in de concessies extra geprikkeld worden door de hoogte van de subsidie voor het vervoer te laten samenhangen met de hoogte van de verworven reizigerinkomsten (dit komt neer op een bonus/ malussysteem). Daardoor zou het ov beter moeten kunnen

---

<sup>7</sup> De meetbaarheid van vervoersaspecten is daarbij een belangrijk criterium.

concurreren met particulier vervoer. De gerealiseerde innovaties in Nederland zijn volgens Meurs e.a. (2004) echter voornamelijk op initiatief van de ov-autoriteiten van de grond gekomen. Dit zou betekenen dat de toegevoegde waarde van de aanbesteding van concessies voor de mate van innovatie voornamelijk tijdens de aanbesteding wordt bereikt, en niet zozeer door een vraaggerichte houding van de vervoerder tijdens de concessie. Het kan zijn dat er een betere balans gevonden moet worden tussen tactische beslissingsruimte voor de vervoerders en toepassing van de juiste prikkels om de prestaties te bevorderen. Sowieso staat of valt het uitbesteden van tactische besluitvorming met een effectieve monitoring en handhaving van de concessieafspraken.

#### 4.3.2 Gedrag en opstelling ov-autoriteit en vervoerder

Een belangrijk aspect bij concessieverlening is de discretionaire ruimte die er is bij de ov-autoriteit. Bij discretionaire ruimte gaat het om de mate van handelingsvrijheid die een uitvoerende ambtenaar of instantie heeft in verhouding ten aanzien van het vastgestelde beleid (Bovens 2001: 191). In principe wordt bij een aanbesteding beoogd om de discretionaire ruimte tot een minimum te beperken, aangezien iedere schijn van partijdigheid bij de concessiegunning moet worden voorkomen (Europese Richtlijn Diensten 1992). Wanneer verschillende biedingen van vervoerders aan de hand van vooraf bepaalde gunningscriteria worden getoetst, wordt voorkomen dat de concessieverlening kan worden beïnvloed door oneigenlijke factoren, zoals persoonlijke voorkeuren van betrokkenen bij de gunning, of beïnvloeding door vervoerders. Iedere vervoerder heeft daarmee de garantie op een gelijke behandeling. Uit onderzoek naar de gang van zaken bij concessieverlening in Frankrijk, waarbij gekozen kan worden tussen aanbesteding of onderhandeling (Yvrande-Billon 2006: 469; 473) blijkt dat reputatie en ervaring van vervoerders bij onderhandeling inderdaad vaak een rol speelde, waardoor kleinere toetreders op de ov-markt uit kostenoverwegingen op den duur afhaakten.<sup>8</sup> Wat het uitgangspunt van gelijke behandeling compliceert, is de beoordeling van de offertes, die niet altijd eenduidig kunnen worden vertaald naar de gestelde gunningscriteria, en daardoor soms niet goed te vergelijken zijn (Klein 1998: 11). Op dit punt kan dus onvermijdelijk toch discretionaire ruimte ontstaan voor de ov-autoriteit. Als in reactie hierop strengere regels en voorwaarden worden gesteld aan de concessieverlener, blijft er minder flexibiliteit over om uit verschillende biedingen een goede keuze te kunnen maken. Klein (1998) betoogt daarom

<sup>8</sup> Meedingen naar een concessie vereist van vervoerders een zekere investering in geld en capaciteit (voorbereiden en opstellen offerte).

dat de voordelen van aanbesteding ten opzichte van onderhandeling met vervoerders soms niet opwegen tegen de nadelen.

De moeilijkheid op het gebied van discretionaire ruimte ontstaat niet alleen bij de beoordeling van ongelijksoortige offertes. Wanneer uit een analyse van de mogelijke prestatiespecificaties en de benodigde prikkels blijkt dat er blinde vlekken zullen ontstaan in de concessie, is de kans groot dat daardoor de behoefte zal ontstaan aan tussentijdse afstemming met de concessiehouder over de betreffende zaken die vooraf niet goed in te schatten zijn. Het kan daarbij gaan om een veranderende vraag of om ontwikkelingen op andere beleidsterreinen waar het vervoerbeleid bij aan moet sluiten. In zulke gevallen zou er in de concessie bewust ruimte moeten worden gelaten voor tussentijdse onderhandeling met de vervoerder. Het probleem daarbij is dat dit op gespannen voet staat met het principe van aanbesteding van concessies, waarbij de concessievoorwaarden middels een aanbesteding worden vastgesteld en tussentijdse besluitvorming in overeenstemming met het concessiecontract moet zijn. De vervoerder wordt namelijk alleen bij een aanbesteding gedwongen zich marktconform op te stellen. Deze gedachte achter de verplichte aanbesteding blijkt in praktijk soms moeilijk te verwezenlijken. Meer discretionaire ruimte binnen de concessie voor afstemming met de vervoerder is echter alleen acceptabel wanneer er voldoende transparantie is richting betrokkenen over de gevoerde besluitvorming (Yvrande-Billon 2006: 473; Klein 1998: 10-11; 19-20). Klein oppert daarbij de mogelijkheid om de regulerende taken van de ov-autoriteit onafhankelijk van de concessiegunning te laten uitvoeren, om mogelijke belangenverstrengeling te voorkomen.

Het bieden van gelijke kansen aan de meedingende vervoerders is voor de ov-autoriteit soms lastig. Er kunnen verschillende redenen zijn voor oneerlijke concurrentie tussen vervoerders (Yvrande-Billon 2006: 469; Williamson 1976: 81, in: Yvrande-Billon 2006: 472-473). Ten eerste kunnen vervoerders als gevolg van lastig te formuleren gunningscriteria op zoek gaan naar onvolkomenheden in het contract, om daar hun voordeel mee te kunnen doen. De meest opportunistische bidders trekken daarbij vaak aan het langste eind. Dit probleem hangt samen met de complexe en meervoudige aard van de benodigde gunningscriteria. Hoewel het specificeren van het contract opportunisme in de hand kan werken doordat niet alle mogelijke situaties kunnen worden benoemd, ontnemt een algemener geformuleerd contract sturingsmogelijkheden aan de ov-autoriteit. Ook tijdens de concessielooptijd blijkt het soms lastig om opportunistisch gedrag te voorkomen, doordat vervoerders strategisch om kunnen gaan met een bonus/ malus systeem. Daarbij worden concessieafspraken bewust genegeerd wanneer de daarvoor benodigde investeringen hoger uit zullen pakken dan de financiële malus die door de ov-autoriteit in het vooruitzicht is gesteld. Dergelijk strategisch gedrag wordt mogelijk ver-

sterkt wanneer ov-autoriteiten onvoldoende beschikking hebben over exacte gegevens op grond waarvan de vervoerders gesanctioneerd zouden kunnen worden.

Verder is de verhouding tussen zittende en meedingende vervoerders ongelijk. Kennis over de waarde van bezittingen en over de marktvraag kunnen zorgen voor een wezenlijke voorsprong van de zittende vervoerder op concurrenten. Ook de kennis van het bureaucratische systeem en de communicatiekanalen kunnen in het voordeel werken van de zittende vervoerder.

Daarnaast versterkt de tendens van vergroting van concessiegebieden in Nederland de posities van de grote zittende vervoerders, ten opzichte van nieuwe, kleinere toetreders (Van Amerongen & Van Ham 2005: 18-19). Hoe groter de benodigde investering in capaciteit en materieel om te kunnen meedingen naar een concessie is, hoe hoger ook de drempel wordt. Dit zou de marktspanning die er is bij aanbestedingen kunnen beperken, vanwege minder meedingende vervoerders en dus minder concurrentie. Hierbij is het mijns inziens echter de vraag of een mogelijk verhoogde marktspanning bij de aanbesteding zal opwegen tegen de schaalvoordelen die met de huidige concessie-indeling worden bereikt.

Het gedrag van de ov-autoriteit gedurende het concessieverleningstraject kan dus een belangrijke invloedsfactor vormen voor de situatie op de vervoerdersmarkt en daardoor ook voor het verloop en resultaat van het traject.

## 5 Decentralisatie en regulering van openbaar vervoer

### 5.1 Inleiding

In Nederland is er in de wetgeving bewust ruimte gelaten voor keuzevrijheid van de (decentrale) ov-autoriteiten bij de concessie-invulling. Op die manier kan er beter worden ingespeeld op regionale kenmerken en behoeften. Decentralisatie is daardoor een belangrijk aspect van de concessieverlening. Dit roept de vraag op in hoeverre decentralisatie zorgt voor andere keuzes dan er centraal gemaakt zouden worden ten aanzien van het openbaar vervoer en concessieverlening, en welke mogelijkheden en risico's hieraan verbonden zijn. Daarnaast verandert de regulering van het ov-beleid door decentralisatie. Welke regulering wordt wenselijk geacht bij de verlening van ov-concessies? In paragraaf 5.2 bespreek ik de consequenties van decentralisatie voor het beleid, in paragraaf 5.3 de vorm die regulering hierbij idealiter aan moet nemen en rol die de decentrale overheid heeft.

### 5.2 Gevolgen van decentralisatie

Decentralisatie biedt aan de ov-autoriteiten ruimte om op basis van economische en maatschappelijke argumenten te besluiten over de inrichting van het openbaar vervoer in de regio. De behoeften die er zijn, zijn naar verwachting bij een decentrale overheid beter bekend dan bij de Rijksoverheid, en daarom zou er op decentraal niveau beter op kunnen worden ingespeeld met de concessievormgeving (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1999, in: Meurs e.a. 2004: 5-6; Gleijm 2005).

Vanuit de wetenschappelijke literatuur worden aandachtspunten aangedragen ten aanzien van de invloed die decentralisatie op het beleid heeft. Het kan zijn dat een regionaal belang zwaarder weegt dan een overkoepelend belang. De tendens van vergroting van concessiedomeinen die waarneembaar is, kan de regio schaalvoordelen opleveren, voor de kosten van het vervoer zelf en voor de kosten die een aanbestedingsprocedure met zich mee brengt. Het zorgt echter ook voor een hogere drempel voor nieuwe toetreders op de vervoersmarkt door grotere benodigde investeringen, waardoor op de langere termijn de marktspanning kan afnemen. Deze langetermijnvisie krijgt volgens Van Amerongen & Van Ham (2005) onvoldoende aandacht op decentraal niveau.

Andere auteurs problematiseren juist het gebrek aan schaalvoordelen als gevolg van decentralisatie (in combinatie met privatisering) van het ov-beleid. Er zou een groeiende behoefte

ontstaan aan regulerende maatregelen ten behoeve van coördinatie van de verschillende vervoerders en de verschillende vervoersdiensten (Gomez-Ibanez 2003: 247-250). Daarnaast werpt decentralisatie problemen op bij de informatie-uitwisseling en daarmee het leervermogen van ov-autoriteiten, aangezien er geen standaard format bestaat voor de gegevens die door middel van monitoring verzameld worden. De aard van de gegevens en de verzamelwijze verschillen dus. Daarbij komt dat de informatie uit verschillende concessies überhaupt moeilijker te vergelijken is vanwege de uiteenlopende invulling die aan concessies wordt gegeven. Een centrale overheid zou in vergelijking met een decentrale overheid haar kennis beter kunnen inzetten, omdat er geen of minder barrières zijn op het gebied van landelijke informatieverwerving en –uitwisseling (Prud'homme 1995: 207-215; Ongkittikul 2006; Van de Velde 1999; Van de Velde e.a. 2006a: 7; Klein 1998: 3-7). Ook zouden er naar verhouding meer middelen beschikbaar blijven voor onderzoek en ontwikkeling ten behoeve van de dienstverlening.

### 5.3 Rol en taak van de ov-autoriteit

Samen met de introductie van decentralisatie veranderde de mate van regulering ook. In plaats van een gedetailleerd pakket aan regels voor het ov konden ov-autoriteiten de vervoerders meer ruimte geven om naar eigen inzicht beslissingen op tactisch niveau te kunnen nemen. De regulering zou daarbij vooral de strategische besluitvorming betreffen (zie ook §2.3.2 en 3.2.1). De ov-autoriteit vervult in het huidige ov-bestel twee rollen. Als eerste de rol van waakhond, waarbij het controleren van en het opleggen van restricties aan de vervoerder horen. Ten tweede de rol van subsidieerder. Door middel van subsidies kunnen voorheen onrendabele verbindingen rendabel gemaakt worden, of kunnen bepaalde doelgroepen gericht opgezocht worden, om zo de sociale functie van het ov in stand te houden of te verbeteren. Hoewel een zekere deregulering van het openbaar vervoer beoogd werd, zou de mate van regulering in het huidige bestel eerder zijn toegenomen dan afgenomen (Van de Velde 1999: 147-157). Dit zou te wijten zijn aan het gebrek aan gedeelde kennis bij ov-autoriteiten, waardoor vaak gekozen wordt voor een behoudende organisatiewijze met veel voorschriften voor de vervoerder, waarbij de risico's minimaal blijven.

Naar aanleiding van de praktijk van ov-concessieverlening spreken verschillende auteurs zich uit over de vorm die regulering idealiter aan zou moeten nemen. Ik noem enkele aandachtspunten die hierbij naar voren komen.



De doelen die voor de korte termijn gelden, drukken vaak een stempel op het concessieontwerp. Daardoor kunnen lange termijn doelen onvoldoende aan de orde komen bij de concessievormgeving. Dit betekent dat de houdbaarheid van de korte termijn winst onzeker kan worden. Naar aanleiding van onderzoek naar ov-concessies in Argentinië bleken de wens van een snelle invoering van hervormingen, de zorgen rond de bekostiging en daarmee de roep om meer efficiëntie, en zorgen over een mogelijk magere interesse vanuit de private sector, vooral doorslaggevend in de concessie en bijbehorende regulerende maatregelen (Crampes & Estache 1998). Zaken als informatievoorziening en daarmee monitoring waren hierdoor onvoldoende geborgd. Dit beeld wordt bevestigd door onderzoek naar de Nederlandse praktijk (Ongkittikul 2006). Uit zichzelf richten vervoerders zich voornamelijk op innovaties die voor de duur van de concessie winstgevend kunnen zijn. Het formuleren van een lange termijn strategie waarin verschillende vervoersaspecten worden geïntegreerd wordt daarom gezien als een belangrijke taak van de ov-autoriteiten. Daarbij is monitoring essentieel, omdat daarmee verbeterpunten worden opgespoord waardoor innovaties effectief kunnen worden ingezet.

Aandacht voor kwaliteitsverbetering bij de regulering wordt ook als kritiek punt genoemd door White (2002). Er zou teveel gericht worden op de huidige groep potentiële ov-reizigers, terwijl het aantrekken van reizigers op de langere termijn ook gericht zou moeten zijn op de automobilisten, zeker aangezien het autobezit stijgt. En naast het intrinsieke voordeel van een klantentuitbreiding voor het ov, spelen ook de nadelen van autogebruik zoals filevorming, vervuiling en energieverbruik, hierbij een rol. Deze 'lange termijn' doelgroep, die voor een groot deel bestaat uit huidige automobilisten, zal volgens de auteur alleen te bereiken zijn wanneer kwaliteitsverbetering inzet wordt van concurrentie (pp 189; 199). Vaak speelt hierbij het gebrek aan zekerheid op langere termijn een rol, die nodig is voor vervoerders om hierin te gaan investeren. Uit onderzoek in Nederland blijkt dat de gerealiseerde efficiëntiewinst door de aanbesteding voornamelijk wordt omgezet in uitbreiding van het lijnennet en de dienstregeling, en weinig in kwaliteitsverbeteringen op bestaande en goedlopende trajecten (Meurs e.a. 2004: 15-17). Dit kan samenhangen met de vormgeving van de gunningscriteria. Als de omvang van de dienstregeling<sup>9</sup> bij de offertebeoordeling zwaar wordt gewogen, zullen vervoerders zich juist op dat punt van elkaar proberen te onderscheiden. Mogelijk speelt hierbij een rol dat de winst die uiteindelijk bij een aanbesteding geboekt wordt, vooraf niet goed wordt ingeschat.

---

<sup>9</sup> Uitgedrukt in dienstregelingskilometers (DRKm) of dienstregelingsuren (DRU)

## 6 Verwachte invloedsfactoren

### 6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken heb ik vanuit de wetenschappelijke literatuur gedragingen van actoren rond het ov-beleid beschreven en getracht te verklaren. Daarnaast heb ik op basis van de literatuur aandachtspunten voor de ov-autoriteiten benoemd en suggesties ter verbetering uiteengezet. Vanuit het inzicht dat deze bespreking heeft opgeleverd, zal ik hier de belangrijkste mogelijke invloedsfactoren op het verloop en de invulling van het concessieverleningstraject inventariseren. Deze inventarisatie betreft de verwachtingen die ik heb ten aanzien van invloedsfactoren op het ov-concessieverleningstraject op basis van de behandelde literatuur. Deze hieronder genoemde zaken corresponderen met de thema's waarover ik in interviews met betrokkenen bij het concessieverleningstraject vragen heb gesteld (zie tabel 2, p. 48). Mijn verwachting is dat elk van deze thema's een invloedsfactor vormt bij de totstandkoming van het ov-concessieverleningstraject waaronder het concessieontwerp. Per thema beschrijf ik hieronder op welke wijze ik verwacht dat de totstandkoming van het concessieverleningstraject wordt beïnvloed.

### 6.2 Verwachtingen

#### 6.2.1 Politieke wensen en wettelijke kaders

In de eerste plaats ontstaan de voorwaarden waaraan een concessie moet voldoen uit specifieke politieke wensen en de wettelijke kaders die er zijn. De mogelijke politieke wensen betreffen de kwaliteit, de mobiliteit, eventuele innovaties en de kostenstructuur van het openbaar vervoer. Ik verwacht dat de politieke wensen een leidende rol spelen bij de totstandkoming van de concessie. Wettelijke kaders betreffen concessie-inhoudelijke en procedurele voorschriften, hieraan moet de concessie voldoen, ik beschouw de invloed van wettelijke kaders als gegeven.

#### 6.2.2 Beeld van behoefte en gedrag reizigers

Daarbij aansluitend is het beeld van de behoeften en het gedrag van reizigers van invloed. Het maakt verschil of reizigers gezien worden als sturende klanten van het ov, of dat hun 'stated preference' als uitgangspunt wordt genomen door de ov-autoriteit. Ook de vooruitzichten voor reizigersgroei zijn naar verwachting van invloed op de vormgeving van het concessieverleningstraject. Beide zaken bepalen namelijk de vraagsturing die er zou kunnen zijn, en dus ook

de mogelijkheden die gezien worden voor uitbesteding van de ontwikkelfunctie aan de vervoerder.

### **6.2.3 Beeld van vervoerders en marktspanning**

Ten derde is het beeld en de kennis die er is van de vervoerders en de vervoerdersmarkt belangrijk. Bewustzijn van de bestaande informatieasymmetrie tussen vervoerder en concessieverlener, inschatting van de interesse van vervoerders en de winst die bereikt kan worden door aanbesteding, en kennis van de drijfveren van vervoerders spelen daarbij een rol. De aard van de relatie die wordt nagestreefd met de vervoerder (formeel of 'relational'), en de houding ten opzichte van de inbreng van vervoerders tijdens de ontwerpfase liggen in het verlengde hiervan. Bovengenoemde zaken zijn vooral van invloed op de marktoriëntatie van de ov-autoriteit, de gunningscriteria, de prestatiecriteria en de wijze van monitoring. Daarnaast beïnvloedt het beeld en de kennis die er is van vervoerder en vervoerdersmarkt ook de keuze voor een focus op de korte danwel langere termijn sterk. Deze zaken vormen het beeld dat er is van de vervoerders, en zijn daardoor ook bepalend voor de mate waarin de concessie inspeelt op de winst die door aanbesteding geboekt kan worden en de creativiteit die van vervoerders verwacht wordt.

### **6.2.4 Omgang met risico's in concessieverleningstraject**

Een vierde aspect dat een belangrijke invloed heeft is de omgang met risico's die door de ov-autoriteit worden ervaren. Wanneer wordt getracht risico's te minimaliseren wordt er vaak geprobeerd het concessiecontract zo volledig mogelijk te formuleren, en bestaat de neiging om tactische besluitvorming in eigen beheer te houden. Deze invloedsfactor heeft een wisselwerking met de aard van de concessie. Wordt deze beschouwd als complex, dan kan er in het kader van risicominimalisering juist behoefte zijn aan flexibiliteit in het contract.

### **6.2.5 Houding ten opzichte van uitvoering ontwikkelfunctie**

Een vijfde verwachte invloedsfactor op het concessieverleningstraject is de houding ten opzichte van uitbesteding van de ontwikkelfunctie, al dan niet beïnvloed door de mogelijke barrières die er kunnen zijn op feitelijk, informatiegerelateerd en psychologisch vlak. Doordat de plaats van de ontwikkelfunctie (bij de vervoerder of bij de ov-autoriteit) samenhangt met de plek waar de regie komt te liggen, heeft de houding van de ov-autoriteit ten opzichte van uitbesteding van de ontwikkelfunctie naar verwachting invloed op verschillende elementen in het concessieverleningstraject, en bovenal op de plaats die de ontwikkelfunctie krijgt in de

concessie en in de biedingsfase, waarin vervoerders om een eigen invulling van concessie-aspecten gevraagd kan worden.

### **6.2.6 Houding ten opzichte van discretionaire ruimte ov-autoriteit**

In de zesde plaats vormt de houding ten opzichte van discretionaire ruimte of beleidsvrijheid voor de ov-autoriteit een belangrijke invloedsfactor. Wordt discretionaire ruimte als een bedreiging gezien voor de legitimiteit van de besluitvorming, dan verwacht ik dat getracht zal worden de concessie 'dicht te timmeren' om de schijn van partijdigheid of illegitimiteit te voorkomen. Als het niet als problematisch wordt ervaren, zal er naar verwachting ook minder nadruk worden gelegd op gedetailleerdheid van concessie-eisen in het bestek.

### **6.2.7 Ervaring met concessieverlening**

De laatste factor die vermoedelijk een belangrijke impact zal hebben, zijn de ervaringen die door de ov-autoriteit in het verleden zijn opgedaan met ov-concessieverlening. Bij negatieve ervaringen met vervoerders of contractering bestaat hierbij de neiging tot het hanteren van een meer rigide regulering dan in een voorgaande concessie of bij andere concessieverleners. Deze ervaringen zullen sterker wegen wanneer er niks of weinig gedaan wordt met kennisverwerving door middel van monitoring en kennisuitwisseling met andere concessieverleners.

## 7 Onderzoeksmethode en plan van aanpak

### 7.1 Inleiding

### 7.2 De keuze voor een case-study

In mijn onderzoek kies ik voor een meervoudige case-study. Hierbij worden van slechts enkele meeteenheden een groot aantal variabelen onderzocht; het gaat om een 'intensieve' onderzoekswijze (Swanborn 1996: 13,29). Deze wijze van onderzoek sluit het beste aan bij het onderzoeksobject, namelijk het concessieverleningstraject. Om een goed beeld te kunnen vormen van de factoren die daar invloed op uitoefenen is een diepteonderzoek nodig, waarbij de nadruk ligt op het beschrijven, interpreteren en verklaren van een sociaal verschijnsel. Bij een diepteonderzoek zoals de case-study wordt bewust ruimte gelaten voor onbekende verbanden of factoren, in tegenstelling tot een breedteonderzoek zoals het houden van een enquête, waarbij de mogelijke uitkomsten van het onderzoek op voorhand vastliggen. Dit open karakter van het onderzoek past bij de complexe aard van het concessieverleningstraject, waarbij diverse personen en verschillende partijen betrokken zijn.

In eerste instantie is dit onderzoek gericht op het verklaren van verschijnselen in de betrokken cases. Ik hoop echter uiteindelijk inzicht te krijgen in algemene verbanden en gedragingen bij het verloop van een ov-concessieverleningstraject. Hoewel ik de bevindingen niet zonder meer zal kunnen generaliseren naar andere ov-concessieverleningstrajecten kan ik wel de bestaande theorieën toetsen en mogelijk aanvullen, aan de hand van de verwachtingen die ik daaraan ontleend heb in hoofdstuk 6. Het onderzoek is dus ook van theoretisch belang, waarbij uitspraken over de onderzochte cases voor zover mogelijk worden gegeneraliseerd naar het totaal van cases binnen het onderzoeksdomein. Swanborn (1996) spreekt hierbij van een *pars-pro-toto*-onderzoek (p.33).

### 7.3 Cases

Om uitspraken te kunnen doen over het onderzoeksobject 'ov-concessieverleningstrajecten', onderzoek ik drie onderzoekseenheden oftewel 'cases'. Het gaat om de concessie van stadsregio SRE (Samenwerkingsverband Regio Eindhoven), die is ingegaan op 14-12-2008. Daarnaast onderzoek ik de concessie Veluwe, aanbesteed door de provincie Gelderland en met ingangsdatum 12-12-2010. De derde case is de Groningen-Drenthe concessie (GD-concessie), waarbij

de provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen gezamenlijk een overlappende concessie hebben aanbesteed met ingangsdatum 14-12-2009.

Bij de selectie van drie cases heb ik geprobeerd om drie tegengestelde situaties te selecteren, namelijk een landelijk concessiedomein, een stedelijk concessiedomein en een gemixt domein met daarin zowel landelijke als stedelijke gebieden. Dit is ten dele gelukt. Een concessie met een voornamelijk stedelijk karakter heb ik niet kunnen onderzoeken. Zowel de SRE-concessie als de GD-concessie bevatten één of meer grote steden die een belangrijk stempel drukken op de concessie, maar beide concessies bevatten ook een groot gedeelte landelijk gebied. De concessie van stadsregio SRE bevat het grootste aandeel stedelijk gebied. De concessie Veluwe heeft een voornamelijk landelijk domein.

Ik kies voor drie cases om de beschikbare tijd voor het onderzoek zo effectief mogelijk te kunnen inzetten, en toch een compleet genoeg beeld te kunnen vormen. Doordat deze cases alle drie verschillend van aard zijn, zullen gevonden overeenkomsten een sterkere zeggingskracht hebben. Bovendien zijn theorieën in drie verschillende cases beter te testen dan in drie soortgelijke.

#### **7.4 Dataverzameling**

De drie cases zal ik onderzoeken door middel van interviews en documentanalyse. Afhankelijk van de beschikbaarheid van respondenten streef ik ernaar om per case 3 à 4 betrokkenen te interviewen, waarvan één leidinggevende. De andere 2 à 3 respondenten moeten direct betrokken zijn bij de beleidsvorming ten aanzien van openbaar vervoer en bij het betreffende concessieverleningstraject. De leidinggevende persoon van de ov-autoriteit wil ik interviewen om informatie te krijgen over de strategie en de visie achter het gevoerde beleid. Van de beleidsmedewerkers verwacht ik aanvullende informatie over strategie en visie, en daarnaast informatie over de praktische gang van zaken, de voor hen belangrijke aspecten in het ov-beleid, en in het bijzonder het betreffende concessieverleningstraject. Het interviewen van meerdere mensen die werkzaam zijn op verschillende niveaus in de besluitvorming geeft een vollediger beeld van invloedsfactoren bij de concessieverlening, aangezien deze factoren niet allemaal intentioneel hoeven te zijn, en er mogelijk verschillende percepties zijn van bepaalde invloedsfactoren.

De interviews zal ik aanvullen met een documentanalyse van het PvE en/of bestek. Verder zal ik andere documenten met betrekking tot het betreffende concessieverleningstraject analyseren als deze eventueel beschikbaar zijn. Ik denk hierbij onder andere aan een risicoanalyse,

een marktonderzoek, een evaluatierapport en een draaiboek voor het concessieverleningstraject. Het PvE en het bestek vormen de basis van de concessie en zijn daarom essentieel voor de documentanalyse. De overige documenten kunnen het beeld uit het PvE, het bestek en de interviews aanvullen.

Door de analyse van de genoemde documenten kan ik mogelijke verschillen ontdekken tussen het beleid op papier en in praktijk, die kunnen wijzen op invloedsfactoren die aanwezig waren na publicatie van het PvE en/of bestek. Ook kan ik daaruit informatie ontleen over de invloed van gestelde eisen en gunningscriteria op het concessieverleningstraject. Bij andere documenten kom ik mogelijk meer te weten over de houding en motivatie van de concessieverlenende overheid. In het geval van meervoudige dataverzameling is er sprake van triangulatie, waarbij verschillende informatiebronnen elkaar moeten bevestigen voordat een bewering over een case gedaan kan worden (Van Thiel, 2007: 165). Dit versterkt de betrouwbaarheid en de validiteit (geldigheid) van het onderzoek. Triangulatie zal bij een gedeelte van de indicatoren van mogelijke invloedsfactoren mogelijk zijn.

## **7.5 Operationalisatie van invloedsfactoren**

Op de volgende pagina's geef ik de operationalisatie van invloedsfactoren schematisch weer. Hierbij geef ik per verwachte invloedsfactor aan welke indicatoren ik hanteer om de invloed te kunnen meten. Daarnaast geef ik per indicator aan of ik de data uit interviews en/ of documentanalyse hoop te verkrijgen.

Tabel 2: Operationalisatie invloedsfactoren

Invloedsfactoren concessieverleningstraject		Indicatoren	Bron	
(Hebben deze factoren een bepaalde invloed op het concessieverleningstraject?)		(Waaruit kan blijken of de genoemde factoren van invloed zijn?)	Docu- menten	Inter- views
1a. Politieke wensen ten aanzien van:	I. Kwaliteit	- Opname eisen in PvE ten aanzien van voorzieningenniveau	X	
		- Belang van voorzieningenniveau volgens betrokkenen		X
	II. Mobiliteit	- Opname eisen in PvE ten aanzien van dekkinggraad lijnennet & omvang dienstregeling & bereikbaarheid haltes	X	
		- Belang van dekkinggraad lijnennet & omvang dienstregeling & bereikbaarheid haltes volgens betrokkenen		X
	III. Innovaties	- Opname eisen in PvE ten aanzien van vernieuwing vervoersconcept & vernieuwing voorzieningen in of rond ov	X	
		- Belang van vernieuwing vervoersconcept & vernieuwing voorzieningen in of rond ov volgens betrokkenen		X
	IV. Kostenstructuur	- Opname eisen in PvE ten aanzien van beschikbare subsidie & kostenbesparing	X	
		- Belang van beschikbare subsidie & kostenbesparing volgens betrokkenen		X



1b. Wettelijke kaders ten aanzien van ov-concessieverlening: <sup>10</sup>		- Voorkomende wetsartikelen ten aanzien van eisen aan concessie-inhoud en concessieverleningsprocedure	X	
2. Beeld van behoefte en gedrag reizigers		- (Systematische) informatieverzameling ten aanzien van wensen & gedrag reizigers ja/ nee		X
		- Inschatting van betrokkenen mogelijke invloed reizigers op gedrag vervoerder		X
		- Verwachting van betrokkenen ten aanzien van potentiële reizigersgroei		X
		- Inspraakmogelijkheden reizigers gedurende concessieverleningstraject ja/ nee	X	X
		- Consultatie reizigers(verenigingen) tijdens concessieverleningstraject ja/ nee	X	X
		- Beeld en verwachting ten aanzien van reizigers in PvE/ bestek/ risicoanalyse/ marktonderzoek	X	
3. Beeld van vervoerders en marktspanning (ten aanzien van concessie)	I. Beeld vervoerders	- Eenduidigheid onder betrokkenen over drijfveren vervoerders bij deelname aanbesteding		X
		- Verband tussen verwachtingen ten aanzien van vervoerder en gemaakte afwegingen in concessieverleningstraject volgens betrokkenen		X

<sup>10</sup> Aangezien de wettelijke kaders voor de concessie-inhoud en –procedure voor elk van de concessies gelijk zijn, neem ik deze invloedsfactor niet mee in het onderzoek, maar volsta ik met een korte beschrijving. De omgang met juridische risico's door de ov-autoriteit is wél een invloedsfactor op de concessie die verschil kan maken tussen concessieverlenende overheden. Dat punt is opgenomen in invloedsfactor 4.I.

		- Verwachtingen ten aanzien van vervoerders in PvE/ bestek/ risicoanalyse/ trajectevaluatie	X		
	II. Beeld marktspanning	- Peiling van marktspanning als aspect van marktconsultatie (volgens betrokkenen)	X	X	
		- Inschatting van betrokkenen van relevantie marktspanning voor concessieontwerp		X	
		- Inschatting van betrokkenen van invloed marktspanning op concessieverleningstraject		X	
4. Omgang met risico's in concessieverleningstraject	I. Juridische risico's	- Inschatting van betrokkenen van juridische risico's tijdens concessieverleningstraject		X	
		- Inschatting van betrokkenen van invloed juridische risico's op concessieverleningstraject		X	
		- Acties ter voorkoming van juridische risico's in concessieverleningstraject ja/ nee	X	X	
		- Duiding van juridische risico's in risicoanalyse	X		
	II. Financiële risico's	- Inschatting van betrokkenen van financiële risico's tijdens concessieverleningstraject			X
		- Inschatting van betrokkenen van invloed financiële risico's op concessieverleningstraject			X
		- Duiding van financiële risico's in risicoanalyse	X		
		- Financiële risicoverdeling in bestek/ concessiecontract	X		

	II. Contractuele risico's	- Inschatting van betrokkenen van contractuele risico's tijdens concessieverleningstraject		X
		- Door betrokkenen ervaren wisselwerking tussen complexiteit concessie en contractuele risico's		X
		- Acties ter voorkoming van contractuele risico's in concessieverleningstraject ja/ nee	X	X
		- Duiding van contractuele risico's in risicoanalyse	X	
5. Houding ten opzichte van uitvoering ontwikkelfunctie		- Argumenten voor positionering ontwikkelfunctie (volgens betrokkenen)	X	X
		- Door onderzoeker geconstateerde barrières bij betrokkenen ten aanzien van uitbesteding van de ontwikkelfunctie op feitelijk, informatiegerelateerd of psychologisch vlak		X
6. Houding ten opzichte van discretionaire ruimte ov-autoriteit		- Problematisering beleidsvrijheid bij toepassen gunningscriteria op offertes volgens betrokkenen		X
		- Duiding van en omgang met beleidsvrijheid door betrokkenen		X
7. Ervaring met concessieverlening		- Verhouding tussen eerdere ervaringen concessieverleningstrajecten en keuzes in dit concessieverleningstraject (volgens betrokkenen)	X	X
		- Aantoonbare lessen getrokken uit eerdere concessieverleningstrajecten (blijkens bestek/ risicoanalyse/ evaluatierapport) ja/ nee	X	X
		- Door betrokkenen benoemde kennis en informatie op basis waarvan in dit concessieverleningstraject keuzes zijn gemaakt		X

## 7.6 Verantwoording van onderzoeksmethode

Voor betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksresultaten moet er vooraf rekening worden gehouden met zaken die de metingen onjuist of ongeldig kunnen maken. Bij de interviews kan gedacht worden aan de volgende zaken (deels ontleend aan: Van Thiel 2007: 89-95; 107-111):

### *Betrouwbaarheid*

- Beïnvloeding van respondenten door suggestieve vraagstelling;
- Beïnvloeding van respondenten vanuit directe omgeving tijdens het interview;
- Sociale wenselijkheid bij beantwoording van vragen;
- Onvoldoende waarborg anonimiteit;
- Bewust onjuiste informatieverstrekking door tegengesteld belang of beïnvloeding;

### *Validiteit*

- Onduidelijke vraagstelling;
- Verkeerde verwachtingen van respondent;
- Verkeerde verwachtingen van interviewer ten aanzien van respondent;
- Onzorgvuldige operationalisatie;
- Verkeerde duiding van (interview)data

Bij documentanalyse kunnen alleen de laatste twee invloedsfactoren de geldigheid negatief beïnvloeden.

Ten dele zijn de betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen door een zorgvuldige voorbereiding van het interview en de documentanalyse. Onjuiste of ongeldige data die ondanks zorgvuldigheid toch bij de dataverzameling terecht komen zijn grotendeels te ondervangen door triangulatie en vergelijking met informatie uit andere interviews, hoewel een volledige uitsluiting van onjuiste of ongeldige informatie niet mogelijk is. Bij twijfel over de betrouwbaarheid of validiteit geef ik dit nadrukkelijk aan bij de data-analyse.

## 7.7 Data-analyse

Aan de hand van de verwachte invloedsfactoren verwerk ik de informatie uit de interviews. Hierbij maak ik gebruik van de geformuleerde indicatoren. De documentanalyse voer ik zoveel mogelijk vooraf uit, om daar in de interviews op te kunnen anticiperen. Ook daarbij verbind ik de relevante informatie doormiddel van de indicatoren aan de betreffende invloedsfactor. Ik ben hierbij echter gebonden aan de bereidwilligheid van de betrokken ov-autoriteiten tot het verstrekken van het programma van eisen, het bestek en eventueel aanvullende documenten.

Aangezien de drie cases zeer verschillend zijn, zal ik ze afzonderlijk bespreken alvorens overkoepelende uitspraken te doen over de gevonden invloedsfactoren.

## 8 Resultaten

### 8.1 Inleiding

De documentanalyse en de interviews heb ik per onderzoekscase en per thema uitgewerkt. In eerste instantie heb ik de verkregen informatie geselecteerd op relevantie. Daarnaast heb ik mij bij de selectie van relevante informatie ook laten leiden door het belang dat door respondenten aan bepaalde aspecten werd gehecht. Op bepaalde vragen kreeg ik veel en uitgebreide reacties, andere vragen werden juist niet herkend als relevant voor het verloop van het concessieverleningstraject. Daarvan zijn dus ook beperkte resultaten weer te geven. De mate van respons op bepaalde vragen is terug te zien in de bespreking van de resultaten. Aanvullingen vanuit de documentanalyse zijn geïntegreerd per thema. Ik heb in de drie cases gebruik kunnen maken van het PvE en het bestek. Aanvullende documenten waren helaas niet beschikbaar.

Aan het eind van de resultatenbesprekingen geef ik een richtinggevend overzicht van de gevonden invloedsfactoren per case.

### 8.2 Resultaten Concessie SRE

#### 8.2.1 Algemene informatie over de concessie

De Concessie SRE (Samenwerkingsverband Regio Eindhoven) loopt van 14-12-2008 tot 13-12-2014, met een verlengingsmogelijkheid van 2 jaar. Het SRE is een stadsregio, die namens 21 gemeenten in de regio Eindhoven het concessiebeheer draagt. Het SRE is een zogenaamd verlengd lokaal bestuur. Dit betekent dat de betrokken gemeenten als leden van de Regioraad een rol hebben in de besluitvorming van deze ov-autoriteit. De instemming van de Regioraad met het PvE was bijvoorbeeld een vereiste. De onderzochte casus betreft de eerste concessie die werd aanbesteed door het SRE.

Ik heb drie betrokkenen geïnterviewd. Het ging om Theo Dijk (programmacoördinator Verkeer en vervoer), Edso Wijvekate (sr. beleidsmedewerker en projectleider) en Erik van Hal (verkeersplanoloog gemeente Eindhoven, betrokken bij gunning). Daarnaast heb ik het PvE en het bestek van de onderzochte concessie bestudeerd. Op basis van deze gegevens heb ik verschillende mogelijke invloedsfactoren bij de totstandkoming van de concessie getoetst. Hieronder volgt een weergave van mijn bevindingen per factor.

## 8.2.2 Invloedsfactoren per topic

### 1a. Politieke wensen ten aanzien van:

#### I. Kwaliteit

Hoewel de kwaliteit van het ov vanuit de politiek als belangrijk werd beschouwd, waren er geen specifieke politieke wensen op dit vlak die volgens respondenten een duidelijke impact hebben gehad op de concessie. Volgens het bestek wordt het bieden van kwalitatief hoogwaardig materieel voor 2 procent meegewogen in de gunningscriteria (p. 21). Het voldoen aan de gevraagde dienstregelingsuren (dru's) plus gewenste lijnen maakte 17 procent uit van de gunningscriteria. Dit geeft een indicatie van het belang van kwaliteit dat in de vorm van gunningscriteria terug te zien is in het bestek.

#### II. Mobiliteit

Mobiliteit vormde de grootste politieke wens voor de SRE-concessie. Zowel de bereikbaarheidsfunctie als de sociale of maatschappelijke functie zijn veel onder de aandacht geweest. De bereikbaarheidsfunctie betekende dat de hoeveelheid vervoer belangrijk werd gevonden; het ov moest daardoor een beter alternatief worden voor de auto. Dit was volgens twee respondenten door de linkse politieke samenstelling van de laatste jaren een belangrijke doelstelling. Ook wil Eindhoven zich duidelijk profileren als kennisregio en 'Brainport' van Nederland, en daarbij hoort een goede bereikbaarheid per openbaar vervoer. De sociale functie betekende dat ook dunbevolkte gebieden zoveel mogelijk op het lijnennet moesten zijn aangesloten, en dat het vervoer goed toegankelijk zou zijn voor minder validen. Mensen zonder vervoersalternatief moesten namelijk voldoende gebruik kunnen maken van ov. Dit kwam volgens een respondent deels voort uit de diverse specifieke wensen van wethouders uit de betrokken gemeenten ten aanzien van de lijnvoering. In eerste instantie wilde het SRE de vervoerder op het gebied van dienstregeling meer ontwikkelruimte geven, maar vanwege de vele specifieke wensen binnen de Regioraad is er besloten tot een vastgestelde dienstregeling. Daarbij is op basis van eerdere ervaringen met de lijnvoering een 'referentienetwerk' opgesteld, wat voornamelijk overeenkwam met het bestaande lijnennet. Daarnaast waren er drie optionele lijnen. Een andere respondent stelde dat het voorgeschreven lijnennet zich in het verleden al bewezen had en daarom ongewijzigd in het bestek is opgenomen.

#### III. Innovaties

Er waren geen wensen voor introductie van specifieke innovaties in de Concessie SRE. Wel werd het rijden met de deels hybride Phileas bussen op bepaalde trajecten verplicht gesteld.

Deze bussen reden op het moment van gunning echter al bij wijze van proef. De uitstoot van de voertuigen in het algemeen vormde daarbij volgens enkele respondenten een politiek aandachtspunt. Daarover zijn in de concessie strenge voorschriften opgenomen. Verder werden de bestaande reizigersinformatiepanelen in de voertuigen en toepassing van DRIS (Dynamisch Reisinformatie Systeem) als eis aan de vervoerder in het bestek opgenomen. Innovatie werd door een respondent genoemd als belangrijk voor het SRE vanwege de uitstraling van de stad Eindhoven als 'Brainport'.

#### IV. Kostenstructuur

Ten aanzien van het budget waren er geen politieke wensen; het budget is vastgesteld op basis van het budgettaire plafond van de jaren voor de aanbesteding. Dit bedrag is vervolgens door een adviesbureau doorgerekend. Voor het beschikbare bedrag, 20 miljoen, is aan de vervoerder gevraagd wat hij kon bieden. In het bestek werd 6% van de gunningscriteria toegekend aan een eventuele besparing tot 5 miljoen op het vastgestelde budget. Desondanks noemde een van de drie respondenten het budget "heel belangrijk". Waarschijnlijk doelde hij op de vaststelling van het benodigde budget, waarvoor het 'referentienetwerk' te rijden moest zijn. Het werd uit de interviews in ieder geval duidelijk dat de kostenstructuur van de concessie geen hoofdthema vormde in het aanbestedingstraject.

##### 1b. Wettelijke kaders ten aanzien van ov concessieverlening:<sup>11</sup>

De betreffende wetsartikelen voor aanbesteding van ov-concessies gelden als rechtstreeks van invloed op het ov-concessieverleningstraject. Hierin worden de kaders aangegeven waarbinnen speelruimte mogelijk is. In de Wet Personenvervoer 2000 staan voorschriften en bepalingen ten aanzien van ov-concessieverlening. Ik noem hier enkele belangrijke zaken die in deze wet zijn opgenomen. Als eerste zijn bepalingen opgenomen over de bevoegdheid om een concessie te mogen verlenen (art. 20). In de tweede plaats gelden er voorwaarden voor deelname van vervoerders aan een concessieaanbesteding (art. 23). De wet spreekt zich verder uit over de maximaal toegestane duur van de concessie (art. 24), en geeft voorschriften aan informatie die in de concessie moet worden opgenomen over het benodigde vervoer, het

---

<sup>11</sup> Aangezien de wettelijke kaders voor de concessie-inhoud en –procedure voor elk van de concessies gelijk zijn, neem ik deze invloedsfactor niet mee in het onderzoek, maar volsta ik met een korte beschrijving. De omgang met juridische risico's door de ov-autoriteit is wél een invloedsfactor op de concessie die verschil kan maken tussen concessieverlenende overheden. Dat punt is opgenomen in invloedsfactor 4.1.



concessiegebied en de overeengekomen bekostiging (art.25). Ook staat er een lijst opgenomen met zaken waarover de concessieverlener indien gewenst bepalingen of voorwaarden in de concessie mag opnemen (art.32). Een laatste belangrijk aspect in de WP2000 wat ik hier wil noemen betreft het overleg dat voorafgaand aan de concessie gevoerd moet worden met omliggende concessieverleners (art. 26), en de verplichte consultatie van consumentenorganisaties naar aanleiding van het concept programma van eisen dat voorafgaand aan de aanbesteding wordt opgesteld (art. 27).

## 2. Beeld van behoefte en gedrag reizigers

Het beeld dat er is van reizigers komt voornamelijk van de door de vervoerder aangeleverde informatie. De vervoerder heeft de verplichting gekregen om ieder kwartaal een aantal gegevens, waaronder bezetting van voertuigen en punctualiteit, aan de ov-autoriteit aan te leveren. Er wordt door het SRE zelf niet gemonitord welke behoeften en gedragingen er zijn onder reizigers. Voorafgaand aan de aanbesteding zijn er wel 'wat onderzoekjes' gedaan naar reizigersstromen, maar een respondent gaf al aan dat monitoring 'nog niet echt tussen de oren' zat bij het SRE. Wel wordt geprobeerd de vervoerder te prikkelen om zich klantgericht op te stellen doordat een bonus of malus wordt gegeven op basis van de klanttevredenheid. Op het moment van interviewen werd hierbij nog uitgegaan van de 'klantenbarometer' van het KPVV, waarin onder andere cijfers over de klanttevredenheid van ov-reizigers zijn opgenomen. Het plan is om deze cijfers jaarlijks aan te vullen met drie eigen metingen van klanttevredenheid. Een respondent gaf aan dat van de vervoerder verwacht werd dat hij zich vanwege zijn opbrengstverantwoordelijkheid zou inspannen om zoveel mogelijk reizigers binnen te halen, de bonus die te verdienen is zou deze prikkel versterken. Een andere respondent noemde in dat kader het gebrek aan kennis dat de vervoerder heeft. Er zou bij Hermes flink gesneden zijn in overhead, waardoor er nu nog slechts één marketingmedewerker in dienst was en er geen onderzoeksafdeling bestond. Daardoor zou ook de vervoerder zich grotendeels baseren op gegevens uit de KPVV klantenbarometer en de WROOV-gegevens, op basis waarvan het Rijk de kaartopbrengsten van het ov verdeelt.<sup>12</sup> "Er is al met al bar weinig concreets bekend over bijvoorbeeld reizigersaantallen", aldus deze respondent over de kennis van de vervoerder. Hierdoor zou het voor de vervoerder lastiger zijn om zich op bepaalde doelgroepen te richten. Een andere respondent zei echter dat de vervoerder twee 'schooldesk' medewerkers in dienst

---

<sup>12</sup> Bij gebruik van de ov-chipkaart worden reizigersinkomsten niet op basis van WROOV verdeeld.

had die contact onderhouden met een aantal scholen over de roosters en vervoersbehoefte die daarmee samenhangt.

In het PvE komt naar voren dat kennis van reizigers en hun wensen als voorwaarde voor verbetering van het ov-product en het trekken van nieuwe reizigers gezien wordt door het SRE (PvE, p. 24). Daarom werd van de biedende vervoerders een 'marktwerkingsplan' gevraagd, waarin uiteen zou worden gezet hoe zij nieuwe reizigers willen bereiken en bestaande reizigers willen binden. Ten aanzien van vraagsturing waren er volgens twee respondenten enkele initiatieven van de vervoerder geweest waarmee op een bepaalde vraag werd ingespeeld. Het opzetten van een nachtnet (onder andere ten tijde van het carnaval) werd in dit kader genoemd, en ook de hierboven beschreven afstemming met scholen was een initiatief van de vervoerder.

De invloed die reizigers op de vervoerder kunnen hebben is volgens respondenten beperkt. Op het moment van interviewen was het reizigersoverleg SRE de voornaamste vertegenwoordiging van reizigers, en bij dit overleg zitten vooral belangenbehartigers voor specifieke groepen reizigers, hoewel hier langzaam een verschuiving in ontstaat. De circa 50% van de reizigers die uit scholieren en studenten bestaat, wordt volgens twee van de respondenten niet vertegenwoordigd in dit overleg. Reizigers kunnen klachten melden bij de vervoerder die hierover eens per kwartaal aan het SRE rapporteert. Klachten die bij gemeenten bekend zijn kunnen ook door hen aan de orde worden gesteld bij overleg waaraan naast de gemeenten de vervoerder en het SRE deelnemen. De vervoerder heeft verder een online reizigerspanel waar reizigers aan kunnen deelnemen, en hij heeft plannen om ook met een real-life klantenpanel aan de gang te gaan, wat mogelijk meer kan opleveren doordat het laagdrempelig en informeel moet worden gaan vormgegeven. Een respondent gaf aan dat klanttevredenheid veel te maken heeft met het voldoen aan verwachtingen. Er werd daarom door het SRE altijd extra aandacht gegeven aan klachten of problemen die merkbaar waren voor reizigers, bestuurlijke zaken of vernieuwingen in het ov kwamen op een tweede plaats. Een respondent meldde dat de mogelijkheid voor burgers om bezwaar aan te tekenen tegen de dienstregeling sinds de WP2000 niet meer bestaat, en dat daardoor wettelijk gezien de mogelijke invloed van reizigers op een vervoerder is afgenomen. Dit benadrukt het belang van een ontvankelijke en responsieve omgang van de concessiehouder met feedback van reizigers.

Er wordt door de respondenten potentie gezien voor reizigersgroei, maar er worden ook enkele kanttekeningen bij geplaatst. Vlak na de gunning van de concessie ging het project 'Goedkoop openbaar vervoer' van start, waarbij mensen tegen gereduceerd tarief konden

reizen. Daarnaast is het aantal dienstregelingsuren sinds de aanbesteding iets uitgebreid. Daarbij is een flinke reizigersgroei gerealiseerd vanaf het begin van de huidige concessie. Respondenten twijfelden echter aan de blijvendheid van deze groei, omdat de groei vooral te danken zou zijn aan bestaande ov-reizigers die meer met het ov zijn gaan reizen en mogelijk aan fietsers die door de gereduceerde tarieven vaker de bus namen. Eindhoven werd door de respondenten ook betiteld als bijzonder autovriendelijk, vanwege de goede wegverbindingen tot in het centrum. Daardoor is het lastig voor het SRE om automobilisten in de bus te krijgen. Twee respondenten kaartten de succesvolle buslijn naar Eindhoven Airport aan. Vooral dergelijke snelle en hoogfrequente verbindingen zouden kans bieden op duurzame reizigersgroei.

Het SRE heeft individuele burgers niet actief benaderd voor inspraak, alleen de 21 gemeenten en het SRE reizigersoverleg zijn benaderd voor commentaar op het concept PvE. Een respondent gaf aan weinig meerwaarde te zien in individuele inspraak van burgers, omdat de wensen die er zijn grotendeels bekend waren en de opbrengst van individuele inspraak lastig te verwerken zou zijn in de concessie. Een andere respondent gaf aan dat burgers wel de mogelijkheid hadden om inspraak te leveren, en dat een paar mensen hiervan gebruik hadden gemaakt.

### 3. Beeld van vervoerders en marktspanning

#### I. Beeld vervoerders

Respondenten gaven aan dat vervoerders de winst die te behalen valt met een concessie het belangrijkste vinden bij de afweging om deel te nemen aan de aanbesteding. Het risico dat gelopen wordt bij een bonus/ malusregeling is voor vervoerders ook van belang. Een van de drie vervoerders van wie een bod verwacht werd bij de aanbesteding haakte af vanwege dit risico dat door deze vervoerder te groot gevonden werd. Een respondent noemde ook de verwachtingen van vervoerders ten aanzien van de handhaving van concessieafspraken waarvoor een malus kon worden opgelegd. Deze respondent gaf later in het interview aan dat 'de cultuur er bij het SRE niet naar is om vervoerders af te rekenen op elk foutje'. Mogelijk had de afgehaakte vervoerder hier een ander beeld van. Als laatste criterium voor vervoerders om te bieden op een concessie werd de ligging genoemd, vanwege schaalvoordelen die een vervoerder heeft bij twee aaneengesloten concessiegebieden.

Het SRE heeft een bonus in het vooruitzicht gesteld aan de vervoerder onder voorwaarde dat hij in het eerste jaar de aangekondigde stappen zou realiseren. De verwachting was namelijk

dat de vervoerder zich, zodra er gegund was, minder zou gaan inspannen waardoor er dingen mis konden gaan. De reden dat de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder is gelegd was dat dit voor vervoerders interessanter zou zijn, vanwege de winst die dan door de vervoerder gemaakt kon worden bij reizigersgroei. Dit in tegenstelling tot een vaste bijdrage per gereden dienstregelingsuur, wat volgens een van de respondenten gehanteerd wordt wanneer de opbrengstverantwoordelijkheid bij de overheid ligt.

In een van de interviews werd aangegeven dat er bewust was gekozen voor het opnemen van een aantal functionele eisen in het PvE, omdat er een meerwaarde verwacht werd van de inzet van de creativiteit en kennis van de vervoerders bij de invulling van deze eisen. In het PvE (p. 3) wordt aan vervoerders de capaciteit toegeschreven om binnen de gestelde voorwaarden om te kunnen gaan met "een grote mate van vrijheid", waarbij verondersteld wordt dat de vervoerder het beste in staat zal zijn om optimaal in te spelen op reizigerswensen.

## II. Beeld marktspanning

Een respondent gaf aan dat het verwachte aantal biedingen en de bijbehorende concurrentie tussen vervoerders op de concessie niet van invloed was op gemaakte keuzes tijdens het concessieverleningstraject. Er was op basis van aanbestedingen elders in het land een beeld van de interesse onder vervoerders, en daar werd vooral vanuit gegaan. "We hebben ons voornamelijk gericht op datgene wat we zelf wilden bereiken, namelijk het binnenhalen van meer kwaliteit", aldus deze respondent. Hij verwachtte niet dat het aanbesteden van de concessie zou zorgen voor een verbeteringsslag voor het ov: "onze situatie was voorheen ook goed".

Er is een marktconsultatie gehouden, volgens een respondent niet uit onzekerheid over de interesse van vervoerders voor de concessie, maar vooral omdat het houden van een marktconsultatie gebruikelijk was. Volgens een andere respondent waren er wel wat twijfels over de biedingen. Het ging er vooral om of het gevraagde in het bestek voor het geboden bedrag zou kunnen worden gerealiseerd. Extra voordelige biedingen door concurrentiestrijd werden volgens hem niet verwacht.

## 4. Omgang met risico's in concessieverleningstraject

### I. Juridische risico's

Juridische risico's werden op een uitzondering na door de respondenten niet specifiek genoemd. Wel werd door alle drie de respondenten gewezen op het juridische karakter van de gehele aanbestedingsprocedure, waarbij continu moest worden afgewogen wat mogelijke consequenties zouden kunnen zijn van gemaakte keuzes. Hierbij werd door de respondenten verwezen naar de grote kans die werd ervaren op procedures van verliezende partijen na afloop van het gunningstraject. De reden hiervoor was voornamelijk dat andere concessieverleners in de voorafgaande periode vaak te maken hadden gehad met procedures. Als voorbeeld werd door een van de respondenten de aanbesteding van de concessie in Noord-Brabant genoemd, die uiteindelijk moest worden overgedaan. Er waren valkuilen waar andere concessieverleners mee te maken hadden gehad die moesten worden voorkomen. Respondenten hadden de indruk dat hier voldoende aandacht voor was geweest gedurende het traject. Ook de beoordelingswijze van kwalitatieve aspecten uit de concessie was volgens de respondenten voldoende zorgvuldig. Door de oordelen die verschillende mensen onafhankelijk van elkaar hadden gemaakt naast elkaar te leggen zijn deze kwalitatieve aspecten bij de gunning volgens een respondent zoveel mogelijk geobjectiveerd.

Wel noemde een van de respondenten het gevaar bij de gunningsprocedure van beïnvloeding. Er waren logischerwijs contacten met de zittende vervoerder, die echter ook een bod had uitgebracht op deze concessie. Op het moment dat de samenstelling van het beoordeelteam van het SRE bekend werd, was deze vervoerder nog bezig met zijn offerte. Op dat moment was de zwijgplicht die er was voor leden van het gunningsteam erg belangrijk, omdat moest worden voorkomen dat de verdenking van beïnvloeding zou kunnen ontstaan, wat een procedure van de verliezende partij tot gevolg zou kunnen hebben.

Ter preventie van risico's is een aanbestedingsjurist in de arm genomen die advies heeft geleverd gedurende het gehele traject. Deze adviezen betroffen volgens respondenten de juridische houdbaarheid van de keuzes die gemaakt werden, met bijzondere aandacht voor transparantie en gelijke behandeling van belanghebbenden. De risico's moesten daardoor beheersbaarder worden.

### II. Financiële risico's

Voor de concessie was een financieel plafond vastgesteld waarmee het gevraagde vervoer te leveren moest zijn. Hoewel dit was doorgerekend door een adviesbureau vertelde een respon-

dent dat er toch wat twijfel bestond over de biedingen die zouden komen. Enkele minder belangrijke lijnen zijn daarom als 'wenslijn' in het bestek opgenomen, en daarnaast is expliciet de mogelijkheid opgenomen om eventuele bezuinigingen te kunnen doorvertalen naar de concessie, in de vorm van een 'meer- of minderwerk' regeling (Bestek, p. 32). Deze regeling houdt in dat aanpassingen in de dienstregeling ook een proportionele aanpassing van de beschikbare exploitatiesubsidie met zich mee brengen. Het financiële risico van eventuele bezuinigingen werd wel gezien als problematisch voor de houdbaarheid van goede verbindingen met de kleine dorpskernen binnen de concessie. Van deze lijnen wordt namelijk in vergelijking met de stedelijke lijnen vrij weinig gebruik gemaakt. Dit zou vooral een lastig punt gaan vormen omdat er veel politieke nadruk was gelegd op de sociale functie van het ov.

Een ander financieel risico dat genoemd werd bij een van de interviews hing samen met de vrijheid die aan de vervoerders gegeven zou worden. Hoe meer vrijheid er zou zijn voor vervoerders in hun lijnvoering, hoe meer kans er zou zijn op benodigde infrastructurele aanpassingen, wat extra zwaar woog vanwege de investeringen die kort daarvoor gedaan waren in het toegankelijk maken van bushaltes voor minder validen, en in de aanleg van busbanen. Dit speelde een rol bij de keuze voor een grotendeels voorgeschreven lijnvoering.

## II. Contractuele risico's

Ten aanzien van contractuele risico's die er waren is er aandacht geweest voor mogelijke verschillende interpretaties van het bestek. Een respondent gaf aan dat er in zijn ervaring na de gunning vaak discussie ontstond over financiën. Ter verduidelijking van het bestek is een Nota van Inlichtingen opgesteld, waarin de vragen en antwoorden van vijf vragenrondes onder geïnteresseerde vervoerders naar aanleiding van het conceptbestek zijn opgenomen.

De complexiteit van de concessie was volgens een van de respondenten van invloed op de contractuele risico's die gelopen werden. Hij noemde afspraken over de aanschaf en afschrijving van voertuigen als belangrijk aspect hierbij. Ook bij deze concessie was de aanschaf van bussen een onderdeel waar discussie over geweest is. Vooral een concessie met gecombineerd bus- en treinvervoer zou complex zijn voor wat betreft de benodigde afspraken die gemaakt moesten worden vanwege verschillende afschrijvingstermijnen. De concessie SRE beschouwde hij echter niet als bijzonder complex.

## 5. Houding ten opzichte van uitvoering ontwikkelfunctie

De concessievoorwaarden zijn in grote lijnen voorgeschreven, maar de respondenten spreken zich alle drie uit voor een zekere mate van ontwikkelvrijheid voor de vervoerder. Op basis van 'partnership' wordt een gezamenlijke ontwikkeling van het ov beoogd, waarbij een ruime inbreng van de vervoerder verwacht wordt. Een respondent gaf daarbij aan dat het SRE de vervoerder daarbij ook de nodige ruimte wil geven. Samen een goed product neerzetten betekent 'geven en nemen', en bovendien was de cultuur er niet naar om de vervoerder 'op ieder foutje keihard af te rekenen'. Hieruit blijkt een open houding ten opzichte van het bieden van ontwikkelvrijheid aan de vervoerder, die ook terug te zien is in het PvE, waarin - zoals eerder al genoemd - gesproken wordt van "een grote mate van vrijheid", die in deze concessie geboden wordt aan de vervoerder (p. 3). Een andere respondent zei te denken dat de concessie behoudens een voorgeschreven minimumniveau aan vervoer, vrijgelaten zou kunnen worden voor een eigen invulling van de vervoerder.

In de interviews kwamen ook enkele bedenkingen naar voren bij de uitbesteding van de ontwikkelfunctie. Een respondent sprak van 'een juiste mix' die nodig was, waarbij kaders voor de ontwikkeling van beleid duidelijk moeten worden aangegeven door de overheid, en er binnen die kaders door de vervoerder op een praktische en vraaggerichte wijze vorm moet worden gegeven aan het vervoer. Gedurende deze concessie hadden er volgens hem achteraf misschien wat duidelijkere afspraken met de vervoerder gemaakt kunnen worden, met een duidelijkere scheiding van verantwoordelijkheden. Het zou nu wel eens lastig zijn om bestuurlijke afwegingen op een lijn te brengen met beleid dat de vervoerder voert. Een voorbeeld hiervan was de bouw van een school net buiten het bereik van een HOV-verbinding, waarover nu goede afspraken met de vervoerder gemaakt zullen moeten worden.

Verder constateren de respondenten dat doordat er steeds meer infrastructurele zaken worden vastgelegd, de ruimte die er idealiter is voor een vervoerder afneemt. Ook werden bezuinigingen bij vervoerders op overhead genoemd als knelpunt voor het uitbesteden van de ontwikkelfunctie. Er zou daardoor steeds minder kennis in huis blijven bij de vervoerders.

## 6. Houding ten opzichte van discretionaire ruimte ov-autoriteit

Discretionaire ruimte voor ambtenaren werd door geen van de respondenten als een probleem ervaren. Een van de respondenten gaf aan dat de beleidsmatige en financiële kaders die er waren gedurende het concessieverleningstraject de mogelijke risico's van ambtelijke beslis-

singen afdekten. Bovendien moest de Regioraad instemmen met de voorstellen die gedaan werden. De discretionaire ruimte die er was, speelde voornamelijk bij de gunningsprocedure. Daarbij is onafhankelijk van elkaar door een beoordelingsteam besloten over de waardering van de offertes. De zes deelnemers keken volgens twee van de respondenten elk vanuit een eigen perspectief naar het ov. Er zaten mensen in het team die ov niet in hun standaard takenpakket hadden, en ook vanuit de gemeenten Eindhoven en Helmond zat er iemand in het team. Na afloop van de individuele beoordelingen is tijdens een tweedaagse sessie met elkaar gesproken over verschillen in de resultaten, waarbij tenslotte een gemiddelde genomen is van de verschillende scores. Dit was volgens de respondenten een gangbare beoordelingswijze en ook juridisch geaccepteerd.

## 7. Ervaring met concessieverlening

Het SRE had zelf niet eerder een concessie aanbesteed. Het ingehuurd adviesbureau had wel veel ervaring met concessieverlening; het was volgens een van de respondenten betrokken geweest bij 5 à 6 concessieaanbestedingen. Zij hadden bovendien op dat moment 2 'soortgelijke' concessies begeleid, namelijk de concessies van Twente en Utrecht. Belangrijke kennis op grond waarvan afwegingen zijn gemaakt gedurende het concessieverleningstraject was dan ook afkomstig van het adviesbureau.

Naast de kennis die het adviesbureau inbracht was er volgens een andere respondent ook veel algemene kennis van het openbaar vervoer in de regio die is ingezet bij de vorming van de concessievoorwaarden. Een andere respondent haalde ook de contacten met andere concessieverleners in het land aan, waarmee veel contact was geweest en kennis was gedeeld. De bestekken van andere ov-autoriteiten boden bovendien een leidraad voor de vorming van het eigen bestek. Ook van negatieve ervaringen die door anderen waren opgedaan was volgens een van de respondenten veel geleerd, bijvoorbeeld over een juiste werkwijze bij de aanbesteding en over zaken die het beste vastgelegd konden worden. De concessie van Noord-Brabant waarvan de aanbesteding in eerste instantie was mislukt werd daarbij als voorbeeld genoemd.

In 'open gesprekken' met het adviesbureau zijn aspecten van de concessie besproken. Voor het eindresultaat was de belangrijkste input volgens een van de respondenten afkomstig uit de kennis van het adviesbureau, aangevuld met de inzichten en kennis van het SRE.



Daarnaast was de politieke invloed op het gebied van mobiliteit van doorslaggevend belang waardoor voornamelijk de sociaal- maatschappelijke functie van het ov veel aandacht heeft gekregen in de concessie.

## 8.3 Resultaten Concessie Veluwe

### 8.3.1 Algemene informatie over de concessie

De concessie Veluwe loopt van 12-12-2010 tot 16-12-2016, met een verlengingsmogelijkheid van 4 jaar. Het concessiebeheer ligt in handen van de provincie Gelderland. De onderzochte concessie werd voor de tweede keer aanbesteed. Naast de concessie Veluwe heeft de provincie Gelderland tegelijkertijd de concessie Achterhoek/Rivierenland aanbesteed. Deze twee aanbestede concessies waren volgens respondenten qua procedure en bestek ongeveer gelijk aan elkaar. Een verschil was dat de concessie Veluwe alleen busvervoer betrof en de concessie Achterhoek-Rivierenland zowel bus- als treinvervoer. De onderzochte casus betreft alleen de concessie Veluwe.

Ik heb vier medewerkers geïnterviewd. Het ging om Peter van den Boogaard (concessiebeheerder), Ina van der Veen (projectleider), Gijs Pelsma (beleidsmedewerker, betrokken bij aanbesteding en gunning) en Fred van de Wart (teammanager en opdrachtgever aanbesteding). Daarnaast heb ik het PvE en het bestek van de onderzochte concessie bestudeerd. Op basis van deze gegevens heb ik verschillende mogelijke invloedsfactoren bij de totstandkoming van de concessie getoetst. Hieronder volgt een weergave van mijn bevindingen per factor.

### 8.3.2 Invloedsfactoren per topic

#### 1a. Politieke wensen ten aanzien van:<sup>13</sup>

Politieke invloed werd genoemd als leidende factor voor deze concessie, waarbij vanuit Provinciale Staten vooral op basis van incidenten druk zou zijn uitgeoefend. Gedeputeerde Staten stelden zich vooral kritisch op op het gebied van strategie en lange termijn doelstellingen.

#### I. Kwaliteit

De politieke wensen die er waren ten aanzien van kwaliteit hadden een duidelijke invloed, wat vooral bleek uit de politieke wens van milieuontlasting. Deze wens is overgenomen in de vorm van een CO2 reductie (30 procent) in de gunningscriteria met een weging van 17,5 procent. Uit interviews bleek dat enkele gedeputeerden zich sterk hadden gemaakt voor het milieu, wat

<sup>13</sup> Politieke wensen kwamen soms heel duidelijk naar voren in interviews, maar het is vaak moeilijk om de invloed van politieke wensen te distilleren van de invloed van voorkeuren van ambtenaren van de overheid, omdat het PvE en bestek een product zijn van gezamenlijke afstemming.

rechtstreeks in de concessie is terug te zien. Andere specifieke politieke kwaliteitswensen kwamen niet naar voren.

## II. Mobiliteit

Het onderdeel 'mobiliteit' bleek een belangrijke politieke invloedsfactor in het concessieverleningstraject. Uit interviews bleek dat Provinciale Staten veel waarde hechtten aan de sociale functie van het ov, wat duidelijk is terug te zien in de concessie, bijvoorbeeld in de verplichte bediening van dorpskernen met 1500 of meer inwoners voor biedende vervoerders. Dit was een politieke eis in reactie op het concept PvE waarin door de ov-autoriteit voorstellen waren gedaan om te snijden in dunbezette lijnen.

## III. Innovaties

Er was een politieke wens om uit milieuoogpunt met innovatief materieel te gaan rijden ("Er waren partijen die heel graag aardgas- of hybride bussen wilden invoeren"). Deze wens is door de ov-autoriteit omgezet in een functionele doelstelling: 30 procent CO<sub>2</sub> reductie. Het concept 'vanzelfsprekend vervoer' is ook uitgevraagd (het is mij niet helemaal duidelijk of het een specifieke wens vanuit politiek was), daarin werd een innovatieve benadering van het vervoersconcept gevraagd. Hieraan is uiteindelijk geen extra gewicht toegekend in de gunningscriteria, volgens een respondent vanwege de lastige definieerbaarheid van 'innovatief'. Innovatie werd vanuit de politiek wel belangrijk gevonden, maar was naar mijn idee geen doel op zich, daardoor kon het in minder expliciete vorm worden meegenomen in de concessie door de ov-autoriteit.

## IV. Kostenstructuur

Gedeputeerde Staten gaven op voorhand aan dat er niets bij het (op dat moment) bestaande budget zou komen. Daaruit is een subsidieplafond gekomen wat is opgenomen in de concessie. Dit vormde dus een directe invloedsfactor. Uit het bestek blijkt echter een 'way out' voor vervoerders, voor het geval er geen biedende vervoerders zouden zijn die met het beschikbare budget aan de gestelde vraag (Basisvoorzieningenniveau) tegemoet konden komen. Er waren zorgen bij de ov-autoriteit<sup>14</sup> over de interesse op de 'vervoerdersmarkt' op basis van informatie van aanbestedingen in de voorafgaande periode. Het was dus geen 'alles of niets' eis die uiteindelijk in het bestek is opgenomen.

---

<sup>14</sup> 'Ov-autoriteit' is een begrip waar in principe ook het bestuur (Gedeputeerde Staten) bij hoort, maar voor de eenduidigheid hanteer ik dit begrip voor het ambtelijk apparaat dat vormgeeft aan de concessie.

## 1b. Wettelijke kaders ten aanzien van ov concessieverlening:<sup>15</sup>

De betreffende wetsartikelen voor aanbesteding van ov-concessies gelden als rechtstreeks van invloed op het ov-concessieverleningstraject. Hierin worden de kaders aangegeven waarbinnen speelruimte mogelijk is. In de Wet Personenvervoer 2000 staan voorschriften en bepalingen ten aanzien van ov-concessieverlening. Ik noem hier enkele belangrijke zaken die in deze wet zijn opgenomen. Als eerste zijn bepalingen opgenomen over de bevoegdheid om een concessie te mogen verlenen (art. 20). In de tweede plaats gelden er voorwaarden voor deelname van vervoerders aan een concessieaanbesteding (art. 23). De wet spreekt zich verder uit over de maximaal toegestane duur van de concessie (art. 24), en geeft voorschriften aan informatie die in de concessie moet worden opgenomen over het benodigde vervoer, het concessiegebied en de overeengekomen bekostiging (art.25). Ook staat er een lijst opgenomen met zaken waarover de concessieverlener indien gewenst bepalingen of voorwaarden in de concessie mag opnemen (art.32). Een laatste belangrijk aspect in de WP2000 wat ik hier wil noemen betreft het overleg dat voorafgaand aan de concessie gevoerd moet worden met omliggende concessieverleners (art. 26), en de verplichte consultatie van consumentenorganisaties naar aanleiding van het concept programma van eisen dat voorafgaand aan de aanbesteding wordt opgesteld (art. 27).

## 2. Beeld van behoefte en gedrag reizigers

Er wordt niet systematisch zelf reizigersinformatie verzameld, waaruit ik een enigszins statisch reizigersbeeld afleid. Bij veranderingen in het ov-product worden effecten op reizigers gemeten, verder wordt vooral afgegaan op informatie over reizigers van derden zoals de KPVV en het ROCOV. Wel werd aangegeven dat men er meer mee wilde gaan doen, maar dat voorneemen blijkt nog niet uit expliciete en concrete afspraken in de concessie. De nadruk ligt daarbij op de kwaliteit van de uitvoering van ov zoals overeengekomen in de concessie.

De mogelijkheid voor reizigers om invloed uit te oefenen op de vervoerder is vrij klein. Het is niet goed duidelijk wat er wordt gedaan met suggesties en klachten van reizigers. Er is een

---

<sup>15</sup> Aangezien de wettelijke kaders voor de concessie-inhoud en –procedure voor elk van de concessies gelijk zijn, neem ik deze invloedsfactor niet mee in het onderzoek, maar volsta ik met een korte beschrijving. De omgang met juridische risico's door de ov-autoriteit is wél een invloedsfactor op de concessie die verschil kan maken tussen concessieverlenende overheden. Dat punt is opgenomen in invloedsfactor 4.1.

bonus/ malus systeem gebaseerd op onder andere klanttevredenheid, maar het is niet duidelijk in hoeverre dat de invloed van reizigers op de vervoerder prikkelt. Twee respondenten spraken de verwachting uit dat rendementsoverwegingen bij de vervoerder vaak het zwaarst wegen, en dat deze meestal niet samen gaan met anticipatie op de reizigersvraag. Een tegenwerkend mechanisme daarbij is ook het bestaan van investeringsdrempels bij reizigersgroei. Doordat de vervoerder de verplichting heeft om aan de vraag tegemoet te komen met voldoende materieel, ontstaat er een ongunstige situatie op het moment dat een extra bus ingezet moet gaan worden. Er moet dan ineens een flinke investering gedaan worden en die wordt niet snel weer terugverdiend. Vervoerders hebben daardoor niet altijd baat bij reizigersgroei. "Het is geen markteconomie", vatte een respondent het samen.

Er wordt weinig mogelijkheid voor reizigersgroei gezien, alleen op de HOV-lijnen (Hoogwaardig Openbaar Vervoer) wordt potentieel voor groei gezien, o.a. omdat die lijnen hoog frequent zijn. De lage verwachtingen ten aanzien van reizigersgroei hangen samen met het aandeel platteland in de concessie. Op het platteland loopt het gebruik van ov terug. Dit zou volgens een respondent te maken hebben met te hoge verwachtingen van reizigers, die een verbinding willen die bijvoorbeeld drie keer per uur gaat. Daarnaast bestaat er volgens een respondent onder veel van de 'niet-ov-gebruikers' een erg negatief beeld van het ov, waardoor ze moeilijk te bereiken zijn. Een respondent noemde ook het gebrek aan 'echte' innovaties, waardoor het busvervoer achter bleef bij moderne ontwikkelingen.

De provincie heeft reizigers geen actieve inspraakmogelijkheid gegeven tijdens het concessietraject; het ROCOV is alleen geconsulteerd.

### 3. Beeld van vervoerders en marktspanning

#### 1. Beeld vervoerders

De verwachting dat er rendement te behalen valt wordt door alle respondenten als voornaamste drijfveer genoemd voor vervoerders om deel te nemen aan een aanbesteding. Daarnaast wordt het verwerven van een zo groot mogelijk marktaandeel genoemd. De ligging van de concessie Veluwe is centraal, wat positief is voor mogelijke schaalvoordelen (bijv. gezamenlijke opstalling van materieel) met concessies in de regio. Aan de andere kant is er weinig groeipotentieel door het landelijke karakter van de concessie. Het deelnemen aan een aanbesteding is een kostbare aangelegenheid, daarom moet de concessie aantrekkelijk zijn voor er geboden zal worden.

Vanwege slechte ervaring met het bieden van veel vrijheid aan de vervoerder bij de vorige concessie zijn een aantal zaken scherper vastgelegd. Om wat zekerheid op biedingen te houden is niet alles vastgelegd. De minder belangrijke lijnen die veelal onderbezet waren zijn niet exact voorgeschreven door de provincie Gelderland. Door zaken scherper vast te leggen was de gedachte ook dat middelen effectief zouden worden ingezet, er hoefde bijvoorbeeld geen energie in innovaties te worden gestoken, en daar is dus ook bij de weging geen waarde aan toegekend. Ook een grotere uitbreiding van het gevraagde vervoerspakket dan 30% werd niet extra gewaardeerd bij de gunning. Verder werd er vooraf geanticipeerd op strategisch inschrijven, door onrealistische biedingen. Daarvoor werd de gevraagde CO2 reductie genoemd, waarbij naast de aangekondigde reductie ook concreet benoemd moest worden op welke wijze en met welke voertuigen dit zou worden verwezenlijkt.

Bovendien bleek deze insteek, die gericht was op het veiligstellen van een minimum aan biedingen, ook uit de gunningscriteria, waarbij onder andere een effectieve inzet van financiële middelen uitgangspunt was. Het opvallendste hierbij was de mogelijkheid, compleet met alternatieve weging van gunningscriteria, van een bieding boven het genoemde budget.

## II. Beeld marktspanning

De provincie heeft niet heel actief een beeld gevormd van de marktspanning (interesse van vervoerders in de concessie). Wel is er een informele marktconsultatie gehouden, waarbij door de ov-autoriteit het een en ander is toegelicht, waarop vervoerders konden reageren. De opbrengst hiervan was niet altijd concreet, en het beeld van de interesse naar aanleiding daarvan niet eenduidig onder de respondenten. Er is daarbij vooral informatie verstrekt door de provincie, de vervoerders waren niet erg open. Een van de respondenten gaf aan dat de vervoerdersmarkt een vrij overzichtelijk wereldje is, waarvan de betrokkenen elkaar regelmatig zien of spreken. Er was op basis van die contacten al wel een indruk van interesse onder vervoerders voor de concessie.

Respondenten geven aan dat er geen duidelijke link was tussen de verwachte marktspanning en het concessieontwerp. Wel werd er aangegeven dat er wat onzekerheid was over de biedingen, op basis waarvan het bestek is aangepast. Het stijgende DRU (dienstregelingsuur) prijspeil onder vervoerders werd hierbij genoemd als belangrijkste aanleiding voor zorg. De marktconsultatie werd (ook) gehouden om reacties te peilen. Naar aanleiding daarvan zijn een bepaling over overname materieel en enkele aspecten van de gunningscriteria aangepast. Betrokkenen schrijven gemaakte keuzes in het traject echter niet expliciet toe aan de verwachtingen ten aanzien van marktspanning die er waren.

## 4. Omgang met risico's in concessieverleningstraject

### I. Juridische risico's

Door alle respondenten wordt gesproken over een algemene 'juridificering' van het ov. Er zijn inmiddels diverse ervaringen opgedaan met aanbestedingen van ov in Nederland, en de mogelijke valkuilen en problemen die daarbij zijn gebleken hebben geleid tot een behoedzamere en meer zakelijke instelling bij zowel ov-autoriteiten als vervoerders. Daardoor is er zoveel mogelijk vastgelegd in de procedures. Beïnvloeding van buitenaf bij de gunning is een risico waarvoor is opgepast, door afspraken over contact wat er mocht zijn. Ondanks deze afspraken gaf een respondent aan dat er via de gedeputeerde toch een zekere invloed door een vervoerder was uitgeoefend. Het bestuurlijke circuit met verschillende lijnen die er zijn is een complicerende factor. Een belangrijk middel ter voorkoming van misstappen was de formele goedkeuring door GS na elke stap in de aanbestedingsprocedure. Bij een eerdere concessie was dat alleen het geval bij PvE en Bestek, bij deze concessie lag ook het gunningsbesluit bij GS. Ten behoeve van de formele goedkeuring werd volgens respondenten altijd een 'risicoparagraaf' bijgevoegd.

Belangrijk aandachtspunt was het laten meedoen van alle spelers, en geen ongelijkheid laten ontstaan in de kansen van de verschillende partijen. De meest veilige aanbesteding is alleen op basis van kwantiteiten, omdat de beoordeling daarbij geen heikel punt meer vormt. Daarvoor is echter niet gekozen; "het merendeel" is in kwalitatieve termen geformuleerd, "zodat de vervoerders er nog wat mee konden". Ook is er voor gewaakt dat de verhoudingen met de vervoerders teveel op scherp zou komen te staan tijdens de aanbesteding, omwille van de goede relatie die nodig werd geacht 'om jarenlang een goed product voor de reizigers te kunnen krijgen'.

Het dichttimmeren van een concessie werd als onmogelijk gezien, 'hoe korter hoe beter', werd gezegd ("het ideale bestek en PvE bestaat uit een paar A4'tjes"). Als aanvulling daarop werd opgemerkt dat het ook een afweging was voor de plaats waar de meest lastige beslissingen moesten worden genomen; een gedetailleerd bestek vergt veel tijd en energie bij het opstellen, een functioneel geformuleerd bestek op hoofdlijnen vergt veel moeite bij de gunning vanwege lastige vergelijkbaarheid.

### II. Financiële risico's

Er waren bij voorafgaande aanbestedingen in Nederland nauwelijks bidders, 'het vet was er na de eerste aanbestedingen een beetje af'. Het werd door de provincie als risico ervaren dat het

budget ontoereikend zou zijn, of dat er geen bieders zouden zijn. In reactie daarop is er wat gesneden in de gevraagde dienstregeling (in eerste instantie zou het bestaande lijnennet met bijbehorende frequenties worden aangehouden in het bestek). De meer- en minderwerk regeling is bovendien verbeterd ten opzichte van de vorige concessie, stijgende DRU-kosten (op basis van jaarlijkse kostenindexatie, o.a. lonen/ brandstof) kunnen nu eventueel worden opgevangen door minder vervoer in te zetten als het nodig is. Hetzelfde geldt voor extra vervoer, waarbij een proportioneel bedrag extra naar de vervoerder gaat. In het bestek was bovendien een escape ingebouwd voor het geval geen enkele vervoerder met het budget uit zou komen (pp 24-26). Dit hield in dat er bij een hogere gevraagde exploitatiesubsidie door alle biedende partijen toch een gunning zou kunnen plaatsvinden, zij het met een gewijzigde weging van gunningscriteria.

### III. Contractuele risico's

In de offertes zaten diverse vaagheden waarover om opheldering is gevraagd, om lastige discussies over interpretaties te voorkomen. Daar zijn concretiseringslagen in de formulering uit voortgekomen. Bepaalde zaken zijn duidelijker dan voorheen vastgelegd, namelijk waar in het verleden problemen mee geweest zijn, bijvoorbeeld de inhoud van de kwartaalrapportage met resultaten die de vervoerder aan moet leveren. Deze is dit keer ook gekoppeld aan een malus. Er is enerzijds veel specifiek vastgelegd waarmee contractuele misverstanden worden voorkomen, anderzijds waren er zaken waarover tussentijds moest kunnen worden afgestemd en die dus niet of niet specifiek zijn opgenomen in het bestek. Een voorbeeld is het percentage reizigersgroei. In de concessie is een ontwikkelteam opgenomen waaraan ook twee mensen namens de vervoerder deelnemen. Dit team werkt gezamenlijk ideeën uit ten behoeve van de langere termijnontwikkeling van het ov.

### 5. Houding ten opzichte van uitvoering ontwikkelfunctie

Ten aanzien van de toewijzing van de ontwikkelfunctie liepen de meningen van respondenten uiteen, wat ook samenhang met de invulling die aan het begrip 'ontwikkelfunctie' werd gegeven. Dit zou kunnen worden toegeschreven aan de rol van de betreffende respondent in het geheel van de aanbesteding en beleidsvorming. De argumenten die werden genoemd licht ik hieronder toe.

Er is volgens een van de respondenten steeds minder mogelijk op het gebied van uitbesteding van ontwikkelfunctie vanwege de overlappende beleidsterreinen en verantwoordelijkheden,



bijvoorbeeld waar het gaat om tarieven of infrastructuur (investeringen in aangepaste haltes). Een tweede bezwaar is dat de vervoerder vooral een logistieke kennis en insteek heeft. Veel van de expertise die er was bij de vervoerder is wegbezuinigd. Ook de aard van de concessie speelt een rol. In deze concessie is weinig groeipotentieel waar een vervoerder op kan inspelen. Er zijn vooral veel 'captives', dit zijn mensen die geen alternatief vervoermiddel hebben, en die maken toch wel gebruik van ov. Vervoerders zullen niet gaan investeren zonder dat er direct winst te behalen valt. Ook heeft de provincie Gelderland geen goede ervaringen met vervoerders waarbij signalen werden opgepakt en ingezet ter verbetering van het product. Ze neigden naar een opbrengstverantwoordelijkheid bij de overheid, maar dat vond de gedeputeerde wat te ver gaan. Vervoerders moeten zich eerst bewijzen, maar dat is nog niet gebeurd.

Een andere respondent zei dat de ontwikkelfunctie juist het best bij de vervoerder past vanwege diens goede beeld van de markt en de mogelijkheden voor vraagsturing die daardoor dichterbij komen. "Ontwikkelfunctie zien wij niet als het bieden van de vrijheid om op tactisch vlak naar eigen inzicht te kunnen handelen, maar als het bieden van ruimte om met ideeën en voorstellen te komen." Dit is een andere definitie van ontwikkelfunctie dan de vorige respondent had. Deze respondent noemde ook het verschil tussen een constructieve en innovatieve houding bij de aanbesteding, maar beperkte inspanningen tijdens de concessie, mogelijk vanwege een gebrek aan financiële speelruimte of prikkel ('tijdens de concessie is er minder mogelijk'). Ook werd gezegd: "Vervoerder en overheid houden elkaar ook een beetje in de greep, want een overheid gunt aan een vervoerder die het laagst biedt (laagste gevraagde druprijs), maar zo'n vervoerder heeft dan ook niks meer over om wat extra's te kunnen bieden of in iets aanvullends te investeren. Voor iedere bijkomende uitgave kloppen ze bij ons aan. We hebben nu een aantal zaken expliciet gevraagd, dan weet je in ieder geval zeker dat je het krijgt."

Nog een andere respondent koppelde de mogelijkheid van een uitbestede ontwikkelfunctie aan de mate waarin er ambities zijn op het gebied van bereikbaarheid, groei en het aanspreken van doelgroepen. Als die ambities er zijn zou de ontwikkelfunctie het beste bij de overheid kunnen liggen. Als die er niet zijn leg je alleen de basismobiliteit vast en kan je het verder bij de vervoerder leggen, ervan uitgaande dat deze zijn reizigersinkomsten en aantallen reizigers zal proberen te stimuleren. Dit was de insteek bij de vorige concessie. Bij de onderzochte concessie wordt er gekozen voor een tussenvariant met een ontwikkelteam waarin beide partijen deelnemen, (maar ook andere bestuurders uit de regio waaronder de gemeenten, die weer namens de wegbeheerder kunnen meedenken over zaken die de infrastructuur aangaan)

omdat de ov-autoriteit zich zo meer kan bemoeien met het verwezenlijken van bredere beleidsdoelstellingen.

De invloed van het ontwikkelteam speelt voornamelijk op de aan het vervoer gerelateerde zaken zoals informatievoorziening en marketing, aangezien 80% van de dienstregeling in deze concessie is vastgelegd. Er was dus voor wat de dienstregeling betrof, 20% ontwikkelruimte voor de vervoerder. Vermoedelijk focuste de ene respondent bij zijn of haar visie op de ontwikkelfunctie op de invulling van de vervoersgerelateerde zaken en de resterende 20% ontwikkelruimte in de dienstregeling, en zoomde de ander meer uit, waardoor de ontwikkelruimte in de concessie als geheel een stuk kleiner was.

## 6. Houding ten opzichte van discretionaire ruimte ov-autoriteit

Discretionaire ruimte wordt erkend, maar er worden ook maatregelen getroffen om het risico dat het met zich meebrengt te reduceren. In de eerste plaats is een groot deel van de concessie vastgelegd. Hierbij hoefde dus geen kwalitatieve beoordeling plaats te vinden, maar het gold als voorwaarde om voor de concessie in aanmerking te komen. Er werd daarnaast voorkomen dat ambtenaren gevoelige beslissingen volledig op eigen conto maken, doordat de formele besluitvorming van o.a. de definitieve gunning bij Provinciale Staten is gelegd. Anderzijds wordt de discretionaire ruimte die er is bij de kwalitatieve beoordeling van ongelijksoortige elementen uit de offertes niet direct als problematisch ervaren door de respondenten, omdat het gebruikelijk is dat ambtenaren naar eigen inzicht inhoudelijke voorstellen doen. Meestal worden die ook opgevolgd door de Gedeputeerde Staten. Bij deze concessie was er volgens een respondent weinig ruimte tot het doen van voorstellen omdat er erg veel politieke eisen waren waaraan moest worden voldaan. Discretionaire ruimte voor de ov-autoriteit wordt alleen als mogelijk risicovol ervaren wanneer zelfstandig een aanvechtbaar gunningsbesluit wordt genomen. Bij een eerdere aanbesteding werd het gunningsbesluit inderdaad door de ov- autoriteit zelf genomen. Een respondent verklaarde achteraf blij te zijn geweest dat daar ditmaal van afgezien was, omdat de gunning uiteindelijk niet zonder protest van burgers en fel politiek debat is verlopen. Daarnaast verklaarden drie van de vier respondenten dat gunning door een team waarvan de leden onafhankelijk tot een oordeel komen, inmiddels een geaccepteerde praktijk is in Nederland, wat ook juridisch goed is afgedekt. De kwalitatieve beoordeling blijft voor een deel subjectief, maar door de diverse zorgvuldigheidsmaatregelen die zijn getroffen was het een eerlijke methode.

## 7. Ervaring met concessieverlening

De ervaringen uit de eerdere concessie hebben een sterke impact gehad op deze concessie. Een belangrijk punt hierbij was de vrijheid die aan de vervoerder werd gegeven. In de vorige concessie werd er volgens respondenten redelijk veel vrijheid gegeven aan de vervoerder, maar dit leverde niet het gewenste resultaat op. In plaats van een ondernemende en innovatieve houding stelde de vervoerder zich passief op. In reactie daarop is er bij deze concessie veel meer vastgelegd in het gestelde eisenpakket, waardoor de vervoerder minder speelruimte overhoudt. Daarnaast zijn er vanwege slechte ervaringen met informatieverstrekking van de vervoerder op dat punt een aantal zaken zwart op wit gezet. In dit kader is ook de plaats van de opbrengstverantwoordelijkheid, die uiteindelijk bij de vervoerder is neergelegd, onderwerp van discussie geweest. Een andere ervaring die respondenten noemden was dat burgers niet zo van veranderingen in de dienstregeling houden, in het verleden was er volgens respondenten bij kleine wijzigingen al veel protest ontstaan. Dit woog mee bij de overweging om de dienstregeling overdag gelijk te houden, zodat er niet per 1 januari wanneer de concessie inging, ineens veel zou veranderen aan het ov. Daarom werd dit gedeelte van de dienstregeling voorgeschreven aan biedende vervoerders. In plaats van een omslag in het aanbod direct na de aanbesteding, moet het ontwikkelteam de vraag die er is en het benodigde draagvlak voor veranderingen, gedurende de looptijd van de concessie peilen om op basis daarvan wijzigingen te kunnen invoeren.

Als belangrijkste kennis en informatie die leidend was bij de vormgeving van de concessie noemen de respondenten in de eerste plaats de ervaringen en kennis die elders in het land zijn opgedaan; er is bijvoorbeeld een belronde gehouden om het gemiddeld aantal biedingen van de laatste tijd te peilen, er is een sessie georganiseerd waaraan onder andere stadsregio Amsterdam en het ov bureau Groningen Drenthe deelnamen, voor discussie en om kennis te delen, vooral ten aanzien van de kwalitatieve aspecten uit de concessie. Voor zover de status quo gelijk werd gehouden golden vooral de eigen ervaringen uit de vorige concessie.

## 8.4 Resultaten GD-concessie

### 8.4.1 Algemene informatie over de concessie

De Groningen- Drenthe concessie loopt van 14-12-2009 tot 15-12-2015, met een verlengingsmogelijkheid van 2 jaar. De GD-concessie is de grootste concessie van Nederland. Het concessiebeheer ligt in handen van het OV-bureau Groningen Drenthe. Dit is een samenwerkingsverband tussen de provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen. Het OV-bureau wordt bestuurd door drie bestuurders (twee gedeputeerden en een wethouder), afkomstig van de drie genoemde overheden. De onderzochte casus betreft de tweede concessie die werd aanbesteed door het OV-bureau.

Ik heb drie medewerkers geïnterviewd. Het ging om Jan Bosker (sr. controller), Erwin Stoker (projectleider aanbesteding) en Gert Veringa (coördinator beheer, betrokken bij beoordeling). Daarnaast heb ik het PvE en het bestek van de onderzochte concessie bestudeerd. Op basis van deze gegevens heb ik verschillende mogelijke invloedsfactoren bij de totstandkoming van de concessie getoetst. Hieronder volgt een weergave van mijn bevindingen per factor.

### 8.4.2 Invloedsfactoren per topic

#### 1a. Politieke wensen ten aanzien van<sup>16</sup>:

##### I. Kwaliteit

Uit de interviews is gebleken dat de nadruk bij politieke wensen lag op de hoeveelheid busuren die werd verwezenlijkt door de vervoerder. "Liever meer oudere bussen dan minder nieuwe bussen", omschreef een respondent deze uitgangsbasis. Kwaliteit werd ook belangrijk gevonden, hierbij stonden een nette uitstraling van de bussen en klantvriendelijkheid van de vervoerder voorop. De kwaliteit van het materieel moest daarnaast zodanig zijn dat een punctuele dienstregeling gewaarborgd zou zijn.

##### II. Mobiliteit

Zoals gezegd lag de nadruk vanuit de politiek op mobiliteit. Het uitgangspunt was 'handhaving danwel verhoging van het aantal busuren', bij een aanvankelijk tot 10 procent lager budget dan voorheen. Het thema mobiliteit, oftewel de omvang van de dienstregeling was daarmee

<sup>16</sup> Doordat de bestuurders rechtstreeks betrokken zijn bij de beleidsvorming van het OV-bureau, was er voor mij niet altijd een onderscheid te maken tussen de politieke wensen als invloedsfactor op de totstandkoming van de concessie en de wensen die er waren bij de ov-autoriteit.

een belangrijke politieke wens die duidelijk terug te zien is in de concessie. Dit gold zowel voor het stedelijk gebied als voor het platteland, waarbij door een goede bereikbaarheid van het stedelijk gebied onder andere een alternatief voor de auto gevormd moest worden, en door ontsluiting van het platteland de sociale functie van het openbaar vervoer tot zijn recht moest komen. Concreet kwam dit in de concessie neer op een voorgeschreven lijnennet aan biedende vervoerders dat tegemoet kwam aan de vastgestelde vervoersvraag.

### III. Innovaties

Innovaties waren volgens respondenten geen belangrijk politiek issue, de politieke wensen waren meer functioneel geformuleerd, waardoor binnen het OV-bureau kon worden bepaald in hoeverre innovaties werden 'uitgevraagd' aan vervoerders. Innovaties die te vinden zijn in het bestek zijn de inzet van aardgasbussen (dit is als optie voor vervoerders opgenomen), en het concept 'robuuste ontwikkelrelatie', waarbij in nauwe samenwerking met de vervoerder vorm gegeven moest worden aan ontwikkelingen binnen het ov. Hierbij ligt speciale aandacht op concessieoverstijgende zaken als de continuïteit van het ov en het doen van langetermijn-investeringen.

### IV. Kostenstructuur

De kostenstructuur van de concessie vormde geen politieke wens. Het OV-bureau heeft zelf een raming gemaakt van de benodigde kosten op basis van benchmarking waarbij naar de prijsontwikkeling in de rest van Nederland is gekeken. Aan de hand daarvan werd een voorzichtige bezuiniging van 10 procent ingecalculeerd, bij een gelijkblijvende omvang van de dienstregeling. Dit vastgestelde budget woog vervolgens wel zwaar, vanwege het extra risico van de opbrengstverantwoordelijkheid van de concessie, dat door de overheid zou worden gedragen. Toen de bezuiniging niet gerealiseerd kon worden op basis van de biedingen van vervoerders, werd de kostenstructuur van de concessie alsnog een politiek aandachtspunt. Er is toen politieke discussie geweest over de vraag of de aanbesteding al dan niet over gedaan zou moeten worden met een lager gevraagd kwaliteitsniveau. Dit is uiteindelijk niet gebeurd. Er is echter geen budget bijgekomen vanuit de provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen. Daardoor moest er voor een beperkt deel gesneden worden in de dienstregeling.

### 1b. Wettelijke kaders ten aanzien van ov concessieverlening:<sup>17</sup>

De betreffende wetsartikelen voor aanbesteding van ov-concessies gelden als rechtstreeks van invloed op het ov-concessieverleningstraject. Hierin worden de kaders aangegeven waarbinnen speelruimte mogelijk is. In de Wet Personenvervoer 2000 staan voorschriften en bepalingen ten aanzien van ov-concessieverlening. Ik noem hier enkele belangrijke zaken die in deze wet zijn opgenomen. Als eerste zijn bepalingen opgenomen over de bevoegdheid om een concessie te mogen verlenen (art. 20). In de tweede plaats gelden er voorwaarden voor deelname van vervoerders aan een concessieaanbesteding (art. 23). De wet spreekt zich verder uit over de maximaal toegestane duur van de concessie (art. 24), en geeft voorschriften aan informatie die in de concessie moet worden opgenomen over het benodigde vervoer, het concessiegebied en de overeengekomen bekostiging (art.25). Ook staat er een lijst opgenomen met zaken waarover de concessieverlener indien gewenst bepalingen of voorwaarden in de concessie mag opnemen (art.32). Een laatste belangrijk aspect in de WP2000 wat ik hier wil noemen betreft het overleg dat voorafgaand aan de concessie gevoerd moet worden met omliggende concessieverleners (art. 26), en de verplichte consultatie van consumentenorganisaties naar aanleiding van het concept programma van eisen dat voorafgaand aan de aanbesteding wordt opgesteld (art. 27).

### 2. Beeld van behoefte en gedrag reizigers

Het OV-bureau verzamelt zelf niet op systematische wijze informatie ten aanzien van wensen en gedrag van reizigers. Uit de interviews is wel het beeld naar voren gekomen dat het OV-bureau de input van reizigers belangrijk acht voor het openbaar vervoer. Deze input kunnen reizigers indirect geven via de Consumentenplatforms van de provincies Groningen en Drenthe, of via het Digitaal Reizigerspanel, waarbij reizigers die zich hiervoor hebben aangemeld middels enquêtes drie of vier maal per jaar hun mening over het ov kunnen geven. Verder is er een tweewekelijks concessieoverleg met de vervoerder, waarbij de vervoerder rapporteert over ingediende klachten. De vervoerder levert het OV-bureau ook gegevens over de bezetting

---

<sup>17</sup> Aangezien de wettelijke kaders voor de concessie-inhoud en –procedure voor elk van de concessies gelijk zijn, neem ik deze invloedsfactor niet mee in het onderzoek, maar volsta ik met een korte beschrijving. De omgang met juridische risico's door de ov-autoriteit is wél een invloedsfactor op de concessie die verschil kan maken tussen concessieverlenende overheden. Dat punt is opgenomen in invloedsfactor 4.1.

van voertuigen, die door de vervoerder zelf worden verzameld. Respondenten gaven aan daarnaast ook graag suggesties en problemen uit eerste hand te horen van de chauffeurs, een dergelijk overleg vind naar schatting eens per jaar plaats.

Ten aanzien van de invloed die reizigers naar verwachting kunnen hebben op de vervoerder werd opgemerkt dat daarbij veel afhangt van de wijze waarop de vervoerder met klachten omgaat. In het bestek is opgenomen dat klachten serieus behandeld dienen te worden en als belangrijke terugkoppeling moeten worden beschouwd (p. 134). Hierover werd door respondenten opgemerkt dat dit een cultuuromslag vraagt van de vervoerders, die vaak voornamelijk met efficiëntie bezig zijn. De vervoerder die de betreffende concessie inmiddels gegund heeft gekregen, Q-buzz, doet volgens respondenten wel meer met feedback van reizigers en chauffeurs. Toch werd opgemerkt in een van de interviews dat het 'nog steeds veel gebeurt' dat verschillende klachten van gelijke aard met een standaard brief worden afgehandeld.

De verwachtingen ten aanzien van potentiële reizigersgroei waren verdeeld. Er is een aanzienlijke groep 'captives', mensen die geen alternatief hebben voor het ov. Zij vormen een redelijk constante standaardpopulatie. Groei werd enerzijds verwacht van zowel het woon-werk verkeer als het sociaal-recreatieve verkeer, vooral in en rond Groningen. Anderzijds werd er gevreesd voor de bezuinigingen op de Brede Doeluitkering van het Rijk (BDU). Bij bezuinigingen zou het nodig kunnen zijn om te snijden in de dienstregeling, waardoor het ov minder aantrekkelijk wordt. Momenteel wordt juist ingezet op laagdrempelig ov om zo meer reizigers te trekken, waarbij het voorbeeld werd genoemd van het opnemen van een wijk in aanbouw in de lijnvoering. Op langere termijn werd vergrijzing genoemd als ontwikkeling die met name in Groningen en Drenthe een krimp in reizigersaantallen zal veroorzaken.

Tijdens de totstandkoming van de concessie zijn de Consumentenplatforms en de daaraan deelnemende consumentenorganisaties geconsulteerd naar aanleiding van het concept-PvE. Reizigers konden in principe ook van zich laten horen in reactie op een persbericht over de vaststelling van het concept-PvE, zij zijn voor inspraak echter niet actief benaderd.

### 3. Beeld van vervoerders en marktspanning

#### I. Beeld vervoerders

De drijfveren van vervoerders zijn volgens respondenten het behalen van winst en het zekerstellen van continuïteit. Vervoerders zullen hun geld eerder proberen te verdienen door in de kosten te snijden dan door te proberen nieuwe reizigers aan te trekken. De constatering dat vervoerders voornamelijk 'cost-driven' opereren, bleek volgens het PvE (p. 21) ook uit de marktconsultatie.

De insteek tussen verschillende respondenten ten aanzien van hun verwachtingen van de vervoerders verschilde deels. Een van de respondenten gaf aan de vervoerder nadrukkelijk te hebben willen prikkelen in deze concessie, waarbij de verwachting bestond dat er in de loop van de tijd een omvorming zou plaatsvinden van een eenzijdige gerichtheid op kostenreductie naar een actieve gerichtheid op de tevredenheid van opdrachtgever en reizigers. Op dit moment zou de markt daar echter nog niet rijp voor zijn. Een andere respondent zei op basis van de ervaringen in de rest van Nederland niet te verwachten dat een vervoerder iets terecht zou brengen van de ontwikkelfunctie. Daarom zou er juist gekozen zijn voor een taakverdeling waarbij het OV-bureau de opbrengstverantwoordelijkheid heeft en daarbij ook het laatste woord in de 'robuuste ontwikkelrelatie' met de vervoerder. De inbreng van vervoerders wordt daarbij wel serieus genomen. Het PvE stelt dat vernieuwing en verbetering van het ov niet kan worden bereikt zonder de 'kennis, deskundigheid en ervaring' van de vervoerders (p. 20). Respondenten gaven aan dat het OV-bureau actief de ruimte wil bieden aan de vervoerder om een nuttige bijdrage te leveren aan de ontwikkelfunctie, waarbij de vervoerder meeprofitteert van reizigersgroei door een rendementspercentage per dru, en benodigde investeringen niet uit eigen zak hoeft te bekostigen. Hierdoor zijn de randvoorwaarden gecreëerd voor actieve deelname aan het ontwikkelproces door de vervoerder, maar tegelijkertijd wordt een slag om de arm gehouden omdat de vervoerders zich nog niet hebben bewezen op dit vlak.

Aan de ene kant werd de noodzaak genoemd van een goede set handhavingsmechanismen om een solide concessiebeheer te kunnen voeren. "Je moet goede handvaten hebben voor de uitvoering van je concessie, en zonodig een vuist kunnen maken", werd gezegd bij een van de interviews. Tegelijkertijd werden vertrouwen, meedenken en een goede sfeer genoemd als noodzakelijke ingrediënten voor een gezamenlijke ontwikkelrelatie.

In deze concessie heeft het OV-bureau ook wat willen doen aan de trend van consolidatie binnen de vervoerdersmarkt, door zowel het doelgroepen- en kleinschalig openbaar vervoer



als de HOV-lijnen niet in deze concessie op te nemen maar afzonderlijk aan te besteden, zodat naast de grote vervoerdersmarkt de markt van taxiondernemers en touringcarondernemers ook aangesproken zou worden. De GD-concessie is de grootste concessie van Nederland. Een respondent gaf aan zich bewust te zijn van de drempel voor nieuwe toetreders op de vervoerdersmarkt die wordt opgeworpen door de vergroting van concessiegebieden, in verband met de grote investering die voor vervoerders benodigd is. Er zouden echter andere belemmeringen zijn voor nieuwe toetreders die zwaarder wegen dan de concessieomvang. Er zouden afspraken zijn tussen de grote vervoerders en het ministerie van OCW ten aanzien van de ov-studentenkaart, waar nieuwe vervoerders niet gemakkelijk in konden participeren. Daarnaast zou de invoering van de ov-chipkaart een investering vergen van 25% van de concessieomzet. Deze drempels zouden eerst moeten verdwijnen voordat de concessieomvang een doorslaggevende factor kan vormen voor de toetreding van nieuwe vervoerders tot de ov-markt in Nederland.

## II. Beeld marktspanning

Omdat de concessie zo groot was, werd door het OV-bureau uitgegaan van interesse bij vervoerders voor de concessie, aangezien er veel omzet mee gemoeid was. Ook op basis van landelijke aanbestedingsresultaten was de verwachting dat er interesse onder vervoerders zou zijn voor de aanbesteding. Een benchmark op basis van landelijke resultaten leidde tot de verwachting dat zelfs een forse besparing zou kunnen worden gerealiseerd met behoud van de bestaande dienstregelingsomvang. Er is niet actief onderzocht in hoeverre deze interesse van vervoerders werkelijk bestond.

Een respondent gaf aan dat vervoerders bij de marktconsultatie de meerwaarde konden inzien van een opbrengstverantwoordelijkheid bij de overheid, waarbij een 'co-makership' zou zijn weggelegd voor de vervoerder met een gedeelde verantwoordelijkheid, zoals met de 'robustte ontwikkelrelatie' werd beoogd.

Om de hoogte van de gevraagde subsidie door vervoerders zo laag mogelijk te houden, zijn risico's waar de vervoerder niet direct invloed op heeft zoveel mogelijk beperkt. De overheid had volgens een respondent de beste middelen in handen om dergelijke risico's te beheersen. Risico's zouden zich bovendien vertalen in een risico-opslag in de gevraagde exploitatiesubsidie.

Om vervoerders te prikkelen is in het bestek de mogelijkheid geboden zich van elkaar te onderscheiden. Op gebieden waar in het verleden door reizigers negatief over was geoordeeld,

namelijk informatievoorziening bij vertraging en het zorgen voor goede aansluitingen, konden vervoerders zelf met voorstellen komen.

Hoewel de interesse van vervoerders en daarmee de marktspanning dus niet gericht is onderzocht, is er in het concessieverleningstraject wel meegedacht met de vervoerders door stil te staan bij financiële risico's voor hen en door de mogelijkheid te bieden met onderscheidende voorstellen te kunnen komen.

## **4. Omgang met risico's in concessieverleningstraject**

### **I. Juridische risico's**

Respondenten erkenden het bestaan van juridische risico's. Volgens een van de respondenten is de aanbesteding tot aan de gunning "voor bijna 100% een juridisch traject". Hiermee werd rekening gehouden door naast de interne juristen ook een externe juridisch adviseur te betrekken bij het gehele traject. Voorafgaand is nagedacht over de wijze van aanbesteding met speciale aandacht voor uitsluitingsgronden, gunningscriteria en beoordeling. Ook is vooraf aandacht besteed aan de kans op strategische gedrag van vervoerders bij de biedingen. Men was zich bewust van de grote kans op procedures van verliezende partijen.

Het bestek was vrij omvangrijk (bestek inclusief nota's van inlichtingen besloeg 175 pagina's, daarnaast waren er 36 bijlagen). Dit had volgens een van de respondenten niet zozeer te maken met het juridisch 'dicht willen timmeren' van de concessie, maar vooral met de aard van de aanbesteding waarbij de overheid de opbrengst- en ontwikkelverantwoordelijkheid draagt. Een respondent noemde ook de relativiteit van een opbrengstverantwoordelijkheid die bij de vervoerder ligt, omdat er ook dan soms nog zoveel vastgelegd wordt, dat een vervoerder eigenlijk geen vrijheid meer overhoudt. Daardoor zou een negatieve spiraal ontstaan van een minimalistische instelling bij de vervoerder en een verdere detaillering van de aanbestedingsdocumenten bij volgende aanbestedingen.

In reactie op het bestek zijn vijf vragenrondes onder vervoerders geweest. De betreffende vragen en antwoorden (Nota's van Inlichtingen) zijn toegevoegd aan het bestek.

### **II. Financiële risico's**

De financiële risico's ten aanzien van biedingen van vervoerders zijn in overweging genomen bij de vaststelling van het budget. Op basis van de benchmark die is gehouden werd verwacht 25% van het toenmalige budget te kunnen besparen. Met de vaststelling van een budget van 10% onder het bestaande budget werd al een ruime veiligheidsmarge genomen. Dat de gerea-

liseerde vraagprijs op hetzelfde niveau als voorheen bleef, had te maken met de gevolgen van de kredietcrisis en stijgende olieprijsen op het prijsniveau van dienstregelingsuren. Dat had het OV-bureau niet voorzien ten tijde van de vaststelling van het budget. Een ander financieel risico betrof de mogelijke bezuiniging van het Rijk op de BDU. Daar is rekening mee gehouden door een minderwerkregeling in de concessie op te nemen, waarbij zonodig gesneden kon worden in de dienstregeling als het budget dat vereiste.

## II. Contractuele risico's

Respondenten noemden enkele contractuele risico's waarmee rekening gehouden was tijdens het concessieverleningstraject. Een eerste punt was de keuze voor functionele danwel technische eisen. Het risico bestond volgens een van de respondenten dat uitvoerige functionele criteria zouden worden bedacht, bijvoorbeeld ten aanzien van reizigersinformatievoorziening, maar dat het eindresultaat toch niet was wat de Ov-autoriteit voor ogen had. In dergelijke gevallen is er voor gekozen om technisch voor te schrijven wat er gewenst was. Ook is er -naar aanleiding van eerdere problemen met het opleggen van een malus- nagedacht op welke wijze afspraken het beste konden worden gehandhaafd. Niet alleen een juiste hoogte van malussen, maar ook de werkwijze om met significante metingen bijvoorbeeld stiptheid te kunnen toetsen zijn doordacht. Verder komt een volgens respondenten 'glasheldere' meer- of minderwerkregeling tegemoet aan discussie over wijzigingen in de dienstregeling. Tenslotte zijn door middel van Nota's van Inlichtingen interpretatieverschillen van het bestek voorkomen door onduidelijkheden toe te lichten.

Op de vraag of de complexiteit van de concessie een risicofactor was voor de concessie, antwoordde een respondent dat de complexiteit van deze concessie niet wezenlijk verschilde van die van kleinere concessies. Het zouden altijd dezelfde aspecten zijn die in de concessie goed geregeld moeten worden, en afstemming met omliggende concessiehouders is ook bij kleine concessies nodig. Andere complicerende factoren werden bij de interviews niet specifiek genoemd.

## 5. Houding ten opzichte van uitvoering ontwikkelingsfunctie

Het OV-bureau vond het belangrijk om zelf 'achter de knoppen te zitten', zoals enkele respondenten het verwoordden. Omdat het ov voor een deel verbonden is met andere beleidsterreinen, zoals parkeerbeleid, wegbeheer, infrastructuur en woningbouw kan het OV-bureau zo beter integraal beleid ontwikkelen. Daarom is er voor gekozen om zelf de eindverantwoorde-

lijkheid ten aanzien van de ontwikkelfunctie te houden en de opbrengstverantwoordelijkheid ook zelf te nemen.

Het doen van investeringen en het verbeteren van het ov door het volledig inzetten van meevallende reizigersopbrengsten waren verder redenen om te kiezen voor een ontwikkelverantwoordelijkheid. Een vervoerder is teveel gericht op opbrengstmaximalisatie, waardoor bijvoorbeeld de vestiging van een nieuwe hogeschool en de daarbij komende reizigersaanwas vooral gezien wordt als extra inkomstenbron en onvoldoende zal worden gezien als stimulans om het vervoer daarop toe te spitsen. Ook het bereiken van nieuwe reizigers vergt vaak investeringen die zich niet snel terugverdienen. Respondenten gaven aan de vervoerdersmarkt nog niet rijp te vinden om de verantwoordelijkheid voor dergelijke keuzes bij de vervoerder te kunnen leggen. De prikkel voor vervoerders om zich op dit vlak van elkaar te onderscheiden bestaat nog te weinig vanwege het beperkte aantal vervoerders dat actief is op de vervoersmarkt. Met de 'robuuste ontwikkelrelatie' wil het OV-bureau vervoerders wel laten meedenken over efficiëntie en het bereiken van doelstellingen binnen het ov, maar zonder de eindverantwoordelijkheid uit handen te geven.

Een respondent noemde de keuze voor een ontwikkelfunctie (en daarbij een opbrengstverantwoordelijkheid) bij de overheid, ook een keuze voor meer financieel risico. Hij omschreef een ontwikkelfunctie bij de vervoerder als een optie waarbij de overheid minder financieel risico liep en tegelijkertijd ook minder politieke weerstand zou ondervinden, maar wel wat meer moest betalen voor het risico dat de vervoerder daarmee op zich neemt. Daarbij gaf hij ook aan dat het OV-bureau op het gebied van vraaggerichtheid niet gelooft in de effectiviteit van zo'n keuze.

## 6. Houding ten opzichte van discretionaire ruimte ov-autoriteit

Discretionaire ruimte bij de beleidsvorming en met name bij de gunning werd door de respondenten niet als problematisch gezien. Ten eerste omdat kwalitatieve eisen die SMART geformuleerd worden, op heldere wijze zijn te beoordelen. Ook de beoordelingsprocedure werd als zorgvuldig genoeg gekwalificeerd, er wordt een beoordelingsteam samengesteld dat voldoende breed en omvangrijk is, de volgorde van te beoordelen onderdelen is voor elk van hen verschillend en er is tussentijds geen contact met collega-beoordelaars. Bij meningsverschillen zou de rechter volgens een van de respondenten ook wijzen op de discretionaire bevoegdheden van ambtenaren in een beoordelingsteam. Heldere gunningscriteria -vastgelegd in een

beoordelingsprotocol- en een duidelijke toepassing hiervan bij de gunning zijn de enige zaken die daarnaast goed moeten zijn geregeld. In de concessie is ruimte opgenomen om tussentijds zaken te kunnen wijzigen zonder dat oneigenlijke besluiten van ambtenaren zouden hoeven worden genomen.<sup>18</sup>

## 7. Ervaring met concessieverlening

De ambtenaren die werkzaam zijn bij het OV-bureau zijn afkomstig uit de drie deelnemende overheden. Daardoor had het OV-bureau volgens een van de respondenten de ervaring in huis van alle concessie en contracten ten aanzien van openbaar vervoer die door deze overheden zijn uitgegeven. Het ging volgens een van de respondenten om een totaal van 15 tot 20 concessies en contracten. Er was dus veel ervaring, hoewel de aanbestedingen van de GD-concessie daarmee maar ten dele te vergelijken waren, vanwege het verschil in omvang van het concessiegebied en de samenwerkingsrelatie met de vervoerder. Er is daarnaast deelgenomen aan themabijeenkomsten van de KPVV, waar veel kennis werd gedeeld tussen verschillende aanbestedende overheden. Enerzijds heeft ieder concessiegebied hele eigen kenmerken waardoor concessies in hun geheel vaak onvergelijkbaar zijn, maar over specifieke aspecten, zoals de 'ontsluiting' van het platteland, is volgens respondenten wel veel kennis uitwisselbaar. Naast verschillende gebiedskenmerken zal de ene politieke samenstelling in eenzelfde situatie andere keuzes maken ten aanzien van ov dan een andere politieke samenstelling.

De ervaring van het OV-bureau bij de voorgaande GD-concessie heeft veel invloed gehad op keuzes die dit keer gemaakt zijn. De bestaande dienstregeling werd bijvoorbeeld toereikend gevonden, en is – na controle door een adviesbureau- overgenomen in deze concessie. Andere ervaringen die deze concessie gekleurd hebben betroffen de eerder al genoemde ervaringen met de omschrijving van kwaliteitseisen; in tegenstelling tot de vorige concessie is dit keer vaker gekozen voor een technische omschrijving van kwaliteitsaspecten, om zo zeker te zijn van het aanbod. Daarnaast wilde het OV-bureau, op basis van zijn ervaring met de vorige concessie, de vervoerders actiever betrekken in de ontwikkeling van het ov.

De kennis die leidend was bij de totstandkoming van deze concessie was een combinatie van de kennis die was opgedaan in de vorige GD-concessie en de ervaringen elders in het land. Hierbij werd opgemerkt dat de situatie waarbij de overheid de opbrengstverantwoordelijkheid

---

<sup>18</sup> In een geval waarbij tussentijds om enige reden extra financiële middelen aan de vervoerder zouden worden toegekend, zou het verwijt van staatssteun kunnen worden gemaakt.

op zich neemt een unieke situatie creëert. Ik concludeer daaruit dat de eigen ervaring leidend was, en dat voor deelaspecten van de concessie advies en kennis van andere concessieverleners zijn toegepast. Het resultaat is een concessie waarbij de vervoerder nadrukkelijk wordt betrokken, maar waarbij de ov-autoriteit alle sturingsmogelijkheden in eigen hand heeft willen houden.

Tabel 3: Overzicht invloedsfactoren per case (indicatie)

Mate van invloed op concessieverleningstraject	SRE Concessie	Concessie Veluwe	GD-concessie
1. Politieke wensen	++	++	+/-
2. Beeld van behoefte en gedrag reizigers	+/-	-	+/-
3. Beeld van vervoerders en marktspanning	+/-	+	+/-
4. Omgang met risico's in concessieverleningstraject	+	+	+
5. Houding ten opzichte van uitvoering ontwikkelfunctie	+	+/-	++
6. Houding ten opzichte van discretionaire ruimte ov-autoriteit	-	+/-	-
7. Ervaring met concessieverlening	+/-	++	++
<p><u>Legenda</u></p> <p>++ = zeer invloedrijk</p> <p>+ = invloedrijk</p> <p>+/- = van enige invloed</p> <p>- = niet van invloed</p>			

## 9 Vergelijking resultaten

### 9.1 Inleiding

Op een aantal punten zijn er duidelijke overeenkomsten tussen de gevonden invloedsfactoren bij de drie onderzochte aanbestedingstrajecten. Daarnaast is gebleken dat de drie betrokken ov-autoriteiten te maken hadden met verschillende specifieke invloedsfactoren, die soms te herleiden waren tot regiogebonden zaken, maar die soms ook te maken hadden met de politieke samenstelling van het verantwoordelijke bestuur of met de eigen ervaringen van de ov-autoriteit op basis waarvan keuzes gemaakt zijn. In tabel 3 is een richtinggevend overzicht opgenomen van de invloedsfactoren per case. Ik heb daarbij gekeken hoe de besproken invloedsfactoren zich tot elkaar verhouden, en ben zo gekomen tot een duiding van de mate van invloed op een schaal van vier (zie Legenda tabel 3). Dit schema dient ter verduidelijking, en moet gezien worden in de context van het resultatenhoofdstuk en de vergelijking van resultaten in dit hoofdstuk.

Aan de hand van de onderzochte invloedsfactoren bespreek ik hier de gevonden overeenkomsten en verschillen tussen de drie cases.

### 9.2 Politieke wensen

Ten aanzien van de invloed van politieke wensen moet gezegd worden dat er niet altijd een helder onderscheid bestond, of te maken was, tussen de invloed vanuit de politiek en het belang dat de ov-autoriteit aan bepaalde zaken toekende. De afwezigheid van de invloed van een politieke wens was daarom soms met meer zekerheid vast te stellen dan de aanwezigheid ervan. De in de concessie gerealiseerde afspraken of doelstellingen liggen dus niet perse in het verlengde van politieke wensen.

#### 9.2.1 Kwaliteit

In alle drie de casussen werd kwaliteit door de respondenten als belangrijk aangemerkt, maar het gewicht dat eraan wordt toegekend in het bestek en de gunningscriteria was wisselend. Kwaliteit werd bovendien niet altijd op gelijke wijze geïnterpreteerd. Ik heb me beperkt tot tastbare kwaliteitsaspecten, en deze kwamen alleen bij de concessie Veluwe als duidelijke politieke invloedsfactor naar voren, wat ook ondersteund werd door de weging van kwaliteitsaspecten in de gunningscriteria.

### 9.2.2 Mobiliteit

Mobiliteit vormde in alle drie de casussen een zeer belangrijke politiek thema; minimaal het handhaven van de bestaande hoeveelheid vervoer vormde daarbij de inzet. De invloed van deze politieke wens is ook goed af te lezen aan de weging van de betreffende gunningscriteria en de aandacht die het kreeg in de bestekken.

### 9.2.3 Innovatie

De innovaties waar politieke aandacht voor was betroffen voornamelijk milieueisen aan het materieel. In het bijzonder in de concessie Veluwe en de SRE-concessie was sprake van politieke invloed op het gebied van uitstootreductie, bij beide concessies hield dit volgens respondenten verband met de invloed van linkse partijen. Het vervoersconcept en de wijze van samenwerking met de vervoerder waren respectievelijk bij de concessie Veluwe en de GD-concessie terreinen waarop innovaties zijn toegepast. Bij de interviews bleek een soms lastige definieerbaarheid van het begrip 'innovatie', waardoor de politieke invloed op dit vlak wat moeilijker aan te duiden is. Respondenten beoordeelden een wijziging in de relatie met de vervoerder niet altijd als innovatie. Daarnaast was het voor mij moeilijk te beoordelen in hoeverre uitwerkingen van functionele eisen (bijvoorbeeld op het gebied van marketing) innovatief waren, omdat de betreffende informatie was opgenomen in de offertes van vervoerders, die om vertrouwelijkheidsredenen niet beschikbaar waren.

Bovendien zijn bepaalde innovaties zoals de ov-chipkaart, of de aanpassing van bushaltes en bussen voor minder validen, voorgeschreven door het Rijk, waardoor ze los gezien moeten worden van de politieke invloed van het eigen bestuur.

### 9.2.4 Kostenstructuur

In geen van de drie concessies vormde de kostenstructuur een politiek aandachtspunt dat volgens respondenten een significante uitwerking op de uiteindelijke concessie had. Politieke invloed ten aanzien van de kosten speelde alleen bij de GD-concessie nadat de geschatte bezuiniging niet werd behaald. Deze bezuiniging was echter niet voorgeschreven, maar werd door het OV-bureau ingeschat en is daarna politiek vastgesteld.

## 9.3 Beeld van behoefte en gedrag reizigers

De invloed die uitgaat van het beeld van reizigers is in de eerste plaats afhankelijk van de kennis die er is over reizigers. Vervolgens kan er met deze kennis middels concessieafspraken worden ingespeeld op reizigerswensen en gedragingen.



In geen van de drie concessies zijn reizigers actief benaderd voor inspraak gedurende het concessieverleningstraject. Ook werd in geen van de drie concessies door de ov-autoriteit het gedrag van reizigers systematisch gemonitord. Er werd vooral afgegaan op de rapportages van de vervoerders. Daarbij waren de verwachtingen ten aanzien van vraagsturing beperkt. Vooral de concessie Veluwe kent een relatief groot aandeel landelijk gebied waarbij de nadruk ligt op de sociale functie van het ov. Daarbij wordt aangelopen tegen beperkte mogelijkheden om aan (hoge) verwachtingen van reizigers te kunnen voldoen. Gebleken is dat er in de SRE-concessie en de GD-concessie concrete stappen gezet zijn om input van reizigers binnen te halen. De anticipatie op reizigers bevindt zich in een beginstadium, en hoewel de invloed hiervan op de concessies wisselend was, vormde het beeld van reizigers in geen van de drie concessieverleningstrajecten een belangrijke invloedsfactor.

#### 9.4 Beeld van vervoerders en marktspanning

Het beeld dat er was van de vervoerders vormde in alle drie de cases een belangrijke invloedsfactor. Bijna alle respondenten noemden de winstgerichtheid van de vervoerder als belangrijkste drijfveer. Dat leverde volgens de meeste respondenten beperkingen op voor de mogelijkheden die er zouden zijn met betrekking tot het uitbesteden van de ontwikkelingsfunctie, omdat de vervoerder te weinig oog zou hebben voor de sociale functie van het ov. Dit speelde vooral bij de totstandkoming van GD-concessie en de concessie Veluwe een belangrijke rol bij de gemaakte keuzes. Daarnaast bestond bij alle drie de ov-autoriteiten de verwachting dat de inbreng van de vervoerder een belangrijke toegevoegde waarde zou hebben voor de concessie. Dit vormde een belangrijke invloedsfactor, hoewel dit beeld in de drie concessies tot een verschillende verdeling van verantwoordelijkheden in de concessie leidde.

Bij de concessie Veluwe en de SRE-concessie was de verwachte marktspanning op de vervoerdersmarkt volgens respondenten niet van invloed op het concessieontwerp. Wel werd het aantal biedingen bij voorgaande aanbestedingen van andere concessieverleners geïnventariseerd (concessie Veluwe), en gaven ook respondenten van het SRE aan dat er een beeld was gevormd van interesse onder vervoerders op basis van aanbestedingen in de rest van Nederland. Het OV-bureau Groningen Drenthe heeft voor de hoogte van het benodigde budget gekeken naar de prijsontwikkeling in de rest van Nederland, op basis waarvan een besparing van 10% ten opzichte van de voorgaande concessie werd ingecalculleerd. In alle drie de cases is rekening gehouden met biedingen boven het geraamde budget. Het SRE en de provincie Gelderland hadden in verband daarmee enkele gevraagde buslijnen als optie in het bestek opgenomen. De ov-autoriteiten hebben zich gedurende het traject dus alle drie min of meer

een beeld gevormd van de interesse en marktspanning onder vervoerders, maar in twee van de drie cases was de impact op de inhoud van het concessieontwerp gering. Het beeld dat was gevormd van de marktontwikkelingen had bij de GD-concessie de grootste impact.

## 9.5 Omgang met risico's in concessieverleningstraject

### 9.5.1 Juridische risico's

Bij alle drie de cases werd het toenemende juridische karakter van het aanbestedingstraject benadrukt. Men was zich zeer bewust van het risico van een procedure van een verliezende partij, daarom moest de procedure transparant zijn. De impact van de juridische risico's uitte zich vooral in de zorgvuldigheid waarmee gewerkt werd gedurende de aanbesteding, en in het bijzonder bij de beoordeling van de offertes. Bij de concessie Veluwe is als zorgvuldigheidsmaatregel ook het formele gunningsbesluit door Gedeputeerde Staten genomen, terwijl in de voorgaande concessie alleen het PvE en het bestek door Gedeputeerde Staten formeel werden goedgekeurd. Bij alle drie de aanbestedingstrajecten zijn juristen en adviseurs ingeschakeld om juridische misstappen te voorkomen. Risicofactoren waren dus van belang, maar niet zozeer in onderscheidende zin.

### 9.5.2 Financiële risico's

Financiële risico's vormden een merkbare invloedsfactor bij de concessies. De invloed was het duidelijkst aanwezig bij de SRE-concessie en de concessie Veluwe en in mindere mate bij de GD-concessie. Bepaalde buslijnen zijn als optie in het bestek opgenomen of zijn geschrapt om vervoerders zonodig meer financiële ruimte te bieden. De GD-concessie hield een veiligheidsmarge aan in het geraamde budget voor de concessie. Alle drie de ov-autoriteiten hadden een meer- of minderwerk regeling in hun concessie opgenomen, deels vanwege verwachte bezuinigingen op de Brede Doeluitkering van het Rijk. Bij noodgedwongen bezuinigingen door de ov-autoriteiten kon daarmee in het lijnennet gesneden worden met aftrek van een deel van de overeengekomen exploitatiesubsidie of -vergoeding.

### 9.5.3 Contractuele risico's

De contractuele risico's die werden ervaren lagen vooral op het gebied van interpretatie van concessievoorschriften en de aanlevering van gegevens. Bij alle drie concessieverleningstrajecten is bijzondere aandacht geweest voor een juiste interpretatie van bepalingen. Het verstrekken van een of meer Nota's van Inlichtingen met daarin alle gestelde vragen met de bijbehorende antwoorden diende ter verheldering, dit vormt echter een standaard onderdeel van een

aanbestedingsprocedure. Het SRE gaf aan zelfs vijf inlichtingenrondes te hebben gehouden. Respondenten van de provincie Gelderland en van het OV-bureau Groningen Drenthe zeiden zaken duidelijker dan in de vorige concessie te hebben omschreven, en de provincie Gelderland heeft daarnaast een malusregeling gekoppeld aan de levering en de inhoud van de kwartaalrapportage van de vervoerder. De contractuele risico's hadden dus bij alle drie cases een duidelijke invloed op het concessieverleningstraject.

## 9.6 Houding ten opzichte van uitvoering ontwikkelfunctie

De houding ten opzichte van de uitvoering van de ontwikkelfunctie was een zeer belangrijke invloedsfactor bij de concessie, met voor iedere case een andere impact. Het SRE sprak het meeste vertrouwen uit in de capaciteiten van de vervoerder om in te kunnen spelen op klantwensen. Het heeft in het bestek gevraagd naar een marktbeperkingsplan waarin de vervoerder uiteen moest zetten hoe doelgroepen bereikt zouden worden. Daarbij hoopt het op basis van 'partnership' gezamenlijk te werken aan de ontwikkeling van het ov. De vervoerder heeft hierin een redelijke mate van vrijheid. De provincie Gelderland was vrij negatief over de perspectieven die een ontwikkelfunctie bij de vervoerder zou bieden. Respondenten hadden geen goede ervaringen met initiatieven van de vervoerder bij de voorgaande concessie, ook werd de aard van de concessie niet gezien als geschikt voor vervoerders om vraaggericht te kunnen werken. Bovendien zouden vervoerders in het algemeen nog niet hebben laten zien klaar te zijn voor de rol die ontwikkelvrijheid van ze vraagt. Er is getwijfeld over een opbrengstverantwoordelijkheid in eigen beheer. Uiteindelijk is daar niet voor gekozen, maar er is vrij veel vastgelegd in de concessie. De provincie maakt samen met de vervoerder deel uit van een ontwikkelteam, om zo aangrenzende beleidsdoelstellingen beter te kunnen integreren met het ov-beleid. Het OV-bureau Groningen Drenthe zat qua houding ten opzichte van de ontwikkelfunctie redelijk dicht bij de provincie Gelderland. Ook zij wilden zelf de controle in handen houden op het gebied van de ontwikkeling van het ov. Dit was enerzijds nodig om goed integraal beleid te kunnen voeren, en anderzijds vanwege de beperkte investeringsbereidheid, wat wel nodig zou zijn om nieuwe reizigers te kunnen bereiken. Ook zij achtten de markt nog niet rijp om op effectieve wijze vorm te kunnen geven aan de ontwikkelfunctie. Er is gekozen voor een opbrengst- en ontwikkelverantwoordelijkheid in eigen beheer. Wel wordt de vervoerder actief betrokken bij de ontwikkelingsplannen. Het totaalbeeld over de drie cases levert een overwegend terughoudend beeld op ten opzichte van uitbesteding van de ontwikkelfunctie.

## 9.7 Houding ten opzichte van discretionaire ruimte ov-autoriteit

Discretionaire ruimte van ambtenaren werd in geen van de cases gezien als probleem. Alleen bij de concessie Veluwe is als preventieve maatregel besloten om de formele gunningsbeslissing te laten nemen door Gedeputeerde Staten in plaats van onder verantwoordelijkheid van de ov-autoriteit. Daardoor zou de beslissing beter afgedekt zijn voor het geval er procedures zouden volgen. Daarnaast werd bij de verschillende cases aangegeven dat de wijze van beoordeling van offertes door een beoordelingsteam een zorgvuldige en inmiddels juridisch geaccepteerde procedure was. De houding ten opzichte van discretionaire ruimte had al met al geen opmerkelijke invloed op de vormgeving van de concessieverleningstrajecten.

## 9.8 Ervaring met concessieverlening

De ervaring die er was bij de ov-autoriteiten, ten aanzien van het ov in de regio en ten aanzien van de eventueel voorgaande aanbesteding, hebben de onderzochte concessieverleningstrajecten sterk beïnvloed. Het SRE heeft de bestaande dienstregeling voorgeschreven bij de aanbesteding vanwege de goede ervaringen die ermee waren. De concessieverleningstrajecten van de provincie Gelderland en het OV-bureau Groningen Drenthe waren in belangrijke mate vormgegeven op basis van de ervaringen met de vorige concessie. In beide gevallen ging het om een gedeeltelijke koerswijziging; de eerdere aanpak leverde niet de gewenste resultaten op. In de concessie Veluwe zijn meer zaken vastgelegd en zijn duidelijkere afspraken gemaakt met de vervoerder. De GD-concessie heeft in deze concessie de vervoerder nadrukkelijker willen betrekken bij de ontwikkeling van het vervoer, waarbij de opbrengstverantwoordelijkheid wel bij de overheid is blijven liggen. Los van de eigen ervaringen werd er veel kennis gedeeld tussen aanbestedende overheden, wat in de twee laatstgenoemde cases vooral diende ter aanscherping en uitwerking van de eigen plannen.

## 9.9 Rangorde van invloedsfactoren

De factoren die op basis van bovenstaande bespreking van de casussen het meest bepalend waren bij de totstandkoming van ov-concessies, zijn hieronder bij benadering in volgorde van invloedrijkheid op het concessieverleningstraject en het concessieontwerp geplaatst.

1. De opgedane ervaringen met ov-concessieaanbesteding. In mindere mate zijn ook de gedeelde ervaringen van andere ov-autoriteiten (o.a. via adviesbureaus) van invloed op de keuzes die gemaakt zijn;
2. De visie van de ov-autoriteit ten opzichte van de ontwikkelfunctie;

3. De politieke wensen ten aanzien van mobiliteit en kwaliteit van het ov;
4. De omgang met voornamelijk juridische en/ of contractuele risico's, die een rechtstreeks verband bleken te hebben met de financiële risico's die er waren;
5. Het beeld en de kennis van vervoerders die actief zijn op de Nederlandse 'ov-markt'.

## 10 Conclusie

### 10.1 Inleiding

Op basis van de gevonden resultaten in de drie cases geef ik in dit hoofdstuk antwoord op de onderzoeksvraag. Daarvoor beantwoord ik de deelvragen om vervolgens aan de hand van de verwachtingen waarmee ik het onderzoek ben ingegaan, de hoofdvraag te beantwoorden.

Tot slot blik ik terug op de keuzes die gemaakt zijn bij het verzamelen van data en bij het rapporteren over de bevindingen. Ook doe ik enkele aanbevelingen voor beleid en vervolgonderzoek.

### 10.2 Beantwoording deelvragen

Ik zal het antwoord op de deelvragen hieronder kort samenvatten, waarna ik de hoofdvraag van dit onderzoek kan beantwoorden.

#### 1. *Hoe verloopt het ov-concessieverleningstraject in het huidige Nederlandse bestel?*

Het ov-concessieverleningstraject verloopt door middel van het vaststellen van een programma van eisen, waarna een consultatieronde wordt gehouden. Hierna wordt een bestek opgesteld, waarin het PvE wordt uitgewerkt, en de juridische kant van de concessie-inhoud en de gunningsprocedure wordt toegelicht. Op basis van het bestek kunnen vervoerders een bod uitbrengen op de concessie middels een offerte. De ov-autoriteit gunt de concessie vervolgens aan de vervoerder die het hoogst scoort op de vastgestelde gunningscriteria. Op basis van deze concessie krijgt de winnende vervoerder het alleenrecht om binnen het concessiegebied het openbaar vervoer te verzorgen gedurende de looptijd van de concessie.

#### 2. *Welke factoren spelen een rol bij gedecentraliseerde aanbesteding van ov-concessies?*

De factoren die een rol spelen bij de vormgeving van een concessieverleningstraject heb ik afgeleid uit een overzicht van relevante literatuur. Hieruit kwamen zeven thema's naar voren van invloedsfactoren op het ov-concessieverleningstraject. Het ging in de eerste plaats om politieke wensen en wettelijke kaders. De politieke wensen heb ik onderverdeeld in de onderdelen kwaliteit, mobiliteit, innovatie en kostenstructuur. Afhankelijk van de bestaande regionale behoeften en politieke samenstelling spelen wensen op deze gebieden een rol bij de concessieverlening. Het beeld van reizigers is een tweede factor die verschil maakt bij de

concessieverlening. De belangrijkste vraag is hierbij of reizigers worden gezien als sturende factor voor een vervoerder. Een derde factor is het beeld van vervoerders en van de bestaande concurrentie tussen vervoerders (marktspanning). Dit beeld is bepalend voor de mate van vrijheid en inbreng die de ov-autoriteit aan een vervoerder zal geven. Daarnaast is de omgang met de ervaren risico's van belang voor de vormgeving van het concessieverleningstraject en het concessieontwerp. De risico's die een rol spelen heb ik ingedeeld in juridische, contractuele en financiële risico's. De inschatting hiervan en de omgang hiermee is bepalend voor de vormgeving van het bestek en in het bijzonder voor de gedetailleerdheid van de gestelde eisen aan vervoerders die hierin worden opgenomen. Ook is de verwachting dat bij hoog ingeschatte risico's een neiging zal bestaan om de regie over de tactische besluitvorming van de concessie (ontwikkelfunctie) in eigen hand te houden. De vijfde invloedsfactor die ik heb gevonden betreft de houding ten opzichte van de ontwikkelfunctie. De mogelijkheden die door de ov-autoriteit worden gezien voor het uitbesteden aan vervoerders van de ontwikkelfunctie is belangrijk voor de plaats die uiteindelijk in de concessie aan de ontwikkelfunctie wordt gegeven. Vervolgens is de omgang met beleidsvrijheid van ambtenaren (discretionaire ruimte) van invloed op de concessie. Een ov-autoriteit die het lastig vindt om op een goede manier om te gaan met besluitvorming rond de concessieverlening en het concessiebeheer, zal waarschijnlijk de neiging hebben om zoveel mogelijk in het programma van eisen en in het concessieontwerp vast te leggen om discussie en onderhandeling uit te sluiten. De laatste factor die een rol speelt bij aanbesteding van ov-concessies betreft de ervaring die een ov-autoriteit heeft opgedaan met concessieverlening. Gezien het regionale karakter van een concessie en daardoor een lastige vergelijkbaarheid zullen eigen ervaringen een belangrijke rol spelen bij de keuzes die bij de concessievormgeving gemaakt worden.

*3. In welke mate speelden deze factoren een rol bij de concessieverleningstrajecten in de drie cases?*

De mate waarin de verwachte invloedsfactoren daadwerkelijk een rol speelden in de drie cases was wisselend. Uit een inventarisatie van de gevonden invloedsfactoren bleek echter dat vijf van de zeven factoren voor een belangrijk deel overeen kwamen met de verwachtingen. Alleen de invloed van het beeld dat er was van reizigers en de invloed van de houding ten opzichte van discretionaire ruimte kwamen niet terug in de drie cases. Tabel drie geeft een indicatie en samenvatting van de bevindingen.

Tabel 3: Overzicht invloedsfactoren per case (indicatie)

Mate van invloed op concessieverleningstraject	SRE Concessie	Concessie Veluwe	GD-concessie
1. Politieke wensen	++	++	+/-
2. Beeld van behoefte en gedrag reizigers	+/-	-	+/-
3. Beeld van vervoerders en marktspanning	+/-	+	+/-
4. Omgang met risico's in concessieverleningstraject	+	+	+
5. Houding ten opzichte van uitvoering ontwikkelfunctie	+	+/-	++
6. Houding ten opzichte van discretionaire ruimte ov-autoriteit	-	+/-	-
7. Ervaring met concessieverlening	+/-	++	++
<p><u>Legenda</u></p> <p>++ = zeer invloedrijk</p> <p>+ = invloedrijk</p> <p>+/- = van enige invloed</p> <p>- = niet van invloed</p>			



### 10.3 Beantwoording hoofdvraag

*Welke factoren zijn van invloed geweest op het ov-concessieverleningstraject door DO's in de cases Concessie SRE (2008), Concessie Veluwe (2010) en GD-concessie (2009), en in welke mate?*

Ter beantwoording van de hoofdvraag ga ik hier in op de factoren die ik onderzocht heb in de drie cases. De mate van invloed van deze factoren en de wijze van beïnvloeding bij de ov-concessieverleningstrajecten zijn hierbij aan bod geweest. Op beide aspecten zal ik hier bondig ingaan.

Uit de cases is gebleken dat de eerste verwachting, namelijk de belangrijke invloed van politieke wensen, inderdaad klopt. Ten aanzien van al deze vier thema's was er politieke invloed op het concessieontwerp. De nadruk die gelegd werd vanuit de politiek was per onderzochte concessie verschillend.

Het beeld van de behoeften en het gedrag van reizigers was –in tegenstelling tot de tweede verwachting– in de onderzochte concessieverleningstrajecten van weinig invloed. Dit houdt mogelijk verband met de beperkte mogelijkheden die gezien werden voor vraagsturing door reizigers, en de beperkte reizigersgroei die werd voorzien. Als de verwachtingen op die gebieden hoger zijn, wordt de relevantie van informatie over de reiziger voor de ov-autoriteit waarschijnlijk groter.

Het beeld en de kennis van de vervoerder is een belangrijke invloedsfactor gebleken, dit is in overeenstemming met de verwachting hierover. De marktspanning onder concurrerende vervoerders is van minder belang voor de gemaakte keuzes, hoewel de onderzochte ov-autoriteiten zich er wel mee bezig hielden. Het beeld van de vervoerders was in negatieve zin van invloed op de concessies. De eenzijdige gerichtheid van de vervoerder vormde voor de ov-autoriteiten een beperkende factor bij het geven van vrijheid aan de vervoerder. Ongeacht welke vrijheid de vervoerder kreeg in de concessie werd door ov-autoriteiten echter gestreefd naar een gezamenlijke ontwikkeling van het ov, die vooral 'relational' was, omdat daar – in tegenstelling tot een 'formele' samenwerking - de beste inbreng van de vervoerder uit voort zou komen. De aard van de beoogde samenwerking hangt samen met de erkenning van de meerwaarde van de ervaring die een vervoerder heeft. Tijdens de ontwerpfase stonden de ov-

autoriteiten in eerste instantie ook positief tegenover de inbreng die vervoerders mogelijk hadden.

Het risicomanagement bleek een belangrijke invloedsfactor te zijn. Ook de wijze waarop deze factor van invloed zou zijn op het concessieverleningstraject kwam bij de onderzochte cases in belangrijke mate overeen. De ov-autoriteiten die risico's wilden minimaliseren (bij dit onderzoek tweemaal als reactie op een eerdere aanbesteding), hebben in overeenstemming met de verwachting inderdaad getracht om zaken duidelijker te omschrijven in hun bestek en hielden ook de tactische besluitvorming (meer dan voorheen) in eigen hand. De invloed van financiële risico's kwam minder duidelijk terug, een reactie op dergelijke risico's bij de aanbesteding was ook om bepaalde lijnen juist niet verplicht te stellen voor biedende vervoerders. Ook de juridische risico's hadden in de cases vooral een algemene en gelijksoortige invloed.

Op de contractuele risico's werd dus volgens de verwachting gereageerd. Voor zover de financiële of juridische risico's een overlap vertoonden met de contractuele risico's werden ze eveneens in lijn met de verwachting gemanaged.

De invloed die er uitging van de bestaande visie op de ontwikkelfunctie was van groot belang voor de onderzochte concessies. De twee ov-autoriteiten die zich vooral negatief opstelden ervoeren barrières voor uitbesteding van de ontwikkelfunctie op het gebied van 'government' en contractering. Government betreft de organisatiewijze die als problematisch wordt ervaren. Hierbij speelde het hebben van controle in combinatie met negatieve ervaringen een rol. Op het gebied van contractering bleek het lastig of onmogelijk om de juiste prestatie-indicatoren en prikkels voor de vervoerders te vinden. Deze verwachting kwam dus terug in de concessie. Het ging bij de barrières die er waren om feitelijke problemen. Barrières op informatiegerelateerd of psychologisch vlak, zoals beschreven in de literatuur, ben ik ten aanzien van de visie op de ontwikkelfunctie niet tegengekomen.

De invloed van de omgang met discretionaire ruimte speelde in de cases nauwelijks een rol. De wijze waarop offertes door ambtenaren worden beoordeeld was volgens respondenten een juridisch geaccepteerde procedure. Hoewel deze procedure wel gevoelig was, kwam hij niet als duidelijke invloedsfactor op het concessieverleningstraject naar voren. De verwachting op dit punt kwam dus niet overeen met de werkelijkheid.

De ervaringen die in het verleden zijn opgedaan met concessieverlening, bleken zeer zwaar te wegen. Bij negatieve ervaringen zou er volgens de geformuleerde verwachting een neiging bestaan om de regulering strenger te maken. Hierbij werd uitgegaan van een opbrengstver-

antwoordelijkheid bij de vervoerder, de GD-concessie sluit daarom niet goed aan bij dit beeld. Dit kwam echter wel terug bij de concessie Veluwe. Volgens de beschreven literatuur zou de groeiende praktijk van kennisuitwisseling tussen ov-autoriteiten waar momenteel sprake van is het mechanisme van een striktere regulering na tegenvallende resultaten mogelijk afzwakken, dat valt uit mijn onderzoek echter niet op te maken.

De factoren die op basis van de casussen het meest bepalend waren bij de totstandkoming van de ov-concessies waren bij benadering achtereenvolgens:

- De opgedane ervaringen met ov-concessieaanbesteding. In mindere mate zijn ook de gedeelde ervaringen van andere ov-autoriteiten (o.a. via adviesbureaus) van invloed op de keuzes die gemaakt zijn;
- De visie van de ov-autoriteit ten opzichte van de ontwikkelfunctie;
- De politieke wensen ten aanzien van mobiliteit en kwaliteit van het ov;
- De omgang met voornamelijk juridische en/ of contractuele risico's, die een rechtstreeks verband bleken te hebben met de financiële risico's die er waren;
- Het beeld en de kennis van vervoerders die actief zijn op de Nederlandse 'ov-markt'.

Er is een samenhang tussen deze invloedsfactoren. De visie op de ontwikkelfunctie bleek voornamelijk het gevolg van het beeld dat er bestond van vervoerders en de vervoerdersmarkt. Dit beeld werd weer in belangrijke mate gekleurd door de opgedane ervaringen met concessieverlening. De gedeelde ervaringen van andere ov-autoriteiten en daarnaast de eigen ervaringen, bleken vooral een sterke uitwerking te hebben op de inschatting van risico's en de omgang hiermee. Alleen de invloed van politieke wensen had geen duidelijk verband met een van de andere bepalende invloedsfactoren.

## 10.4 Discussie

### 10.4.1 Reflectie

Terugkijkend op de vormgeving van het onderzoek wil ik wijzen op een mogelijk beperkende factor bij dit onderzoek. Ik merkte bij het afnemen van de interviews soms dat de interpretatie van mijn vragen afweek van mijn verwachting daarbij. Dit had soms te maken met de duiding van bepaalde begrippen, maar soms ook met de beperkte relevantie voor respondenten van bepaalde zaken die in de literatuur wel als belangrijk werden aangemerkt. Op het moment dat

een vraag niet geïnterpreteerd werd op de bedoelde wijze moest ik mijn vraag verhelderen of anders formuleren. Daardoor ontstond verschil in de vraagstelling, en werd mogelijk de validiteit van de interviewresultaten negatief beïnvloed. Het was achteraf raadzaam geweest de vragenlijst voor te leggen aan enkele betrokkenen om na te gaan of het referentiekader van respondenten voldoende aansloot bij de vraagstelling.

Daarnaast heb ik bij de formulering van verwachtingen keuzes gemaakt ten aanzien van de relevantie van invloedsfactoren om mee te nemen in de operationalisatie voor het onderzoek. Naast relevantie was ook het aantal vragen wat ik aan bod kon laten komen in interviews beperkt. Ik heb daardoor niet alle factoren die in het theoretisch kader aan bod zijn geweest afzonderlijk kunnen toetsen tijdens de interviews. Ik heb bij de formulering van verwachtingen echter niet het idee gehad dat er belangrijke zaken buiten het onderzoek zijn gehouden. Doordat de interviewvragen open geformuleerd zijn (zie bijlage), hebben respondenten wel de gelegenheid gehad om aanvullende invloedsfactoren te kunnen inbrengen.

Een laatste punt is de casusselectie. Ik heb geen puur stedelijke concessie kunnen onderzoeken, omdat de overheden van de grote steden die al concessies hadden aanbesteed hier geen gelegenheid voor boden. De mogelijke verschillen op basis van de rendabiliteit (die naar verwachting in een stedelijke concessie hoger ligt) heb ik dus slechts in beperkte zin kunnen onderzoeken. De invloedsfactoren bij concessieverlening in grote steden vormt een interessant onderwerp voor vervolgonderzoek, zeker nu alle grote steden binnen afzienbare tijd worden verplicht tot het aanbesteden van hun concessies, waar op dit moment de gemeentelijke vervoerbedrijven nog rijden.

#### **10.4.2 Aanbevelingen voor beleid en vervolgonderzoek**

De resultaten van dit onderzoek roepen de vraag op in hoeverre een goed functionerende ov-markt en daarmee de perspectieven voor een volledige ontwikkelfunctie bij de vervoerder, haalbaar zal zijn. De argumenten tegen het uitbesteden van de ontwikkelfunctie zoals ze in de gehouden interviews naar voren kwamen waren als eerste de korte termijn gerichtheid van de vervoerder vanwege de beperkte concessieduur, in tegenstelling tot de behoefte aan lange termijn doelstellingen en investeringen. In de tweede plaats de voornamelijke gerichtheid van een vervoerder op rendement, waardoor de sociale functie van het ov kunstmatig in stand moet worden gehouden. Tot slot de beperkte mogelijkheid om de vervoerder vraaggestuurd te laten werken, omdat reizigersinkomsten een onvoldoende sterke prikkel lijken te vormen voor de vervoerder. Uit dit onderzoek komt een beeld naar voren waarin er meer op basis van

samenwerking tussen ov-autoriteit en vervoerder wordt gewerkt bij de invulling van de ontwikkelfunctie.

Ten aanzien van de beperkte mogelijkheden die gezien worden voor het uitbesteden van tactische besluitvorming aan de vervoerders wil ik betrokkenen bij ov-concessieverlening aanbevelen om monitoring structureel toe te passen, door systematisch informatie te verzamelen over reizigersstromen, uitvoering van de dienstregeling en klanttevredenheid. Wanneer deze informatie niet meer door de vervoerders zelf aangeleverd wordt, kan concessiebeheer (waaronder handhaving) effectiever plaatsvinden. Zonder dat dit direct hoeft te leiden tot hogere boetes, vermoed ik dat de preventieve impact van onafhankelijke informatieverzameling de dienstverlening zal verbeteren. Ook wordt op deze manier een objectief beeld gevormd van de ontwikkelingen in het gedrag van reizigers in het concessiegebied. Met deze kennis kan er mogelijk effectiever worden vormgegeven aan de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van de ontwikkelfunctie tussen ov- autoriteit en vervoerder. Ook zal systematische monitoring een impuls geven aan de kennisdeling tussen aanbestedende overheden. De effecten van gemaakte keuzes bij de concessieverlening zouden daardoor eenduidiger in kaart kunnen worden gebracht dan nu mogelijk is.

Het nauwer samenwerken met de vervoerder in een gezamenlijke 'ontwikkelrelatie' kwam in twee onderzochte cases aan de orde. Daarbij houdt de overheid geheel of gedeeltelijk de regie en eindverantwoordelijkheid in eigen handen, maar wordt wel actief gebruikgemaakt van de kennis van de vervoerder. Een respondent van de GD-concessie gaf aan dat dit ook een keuze is voor meer financieel risico. Een interessante vraag voor vervolgonderzoek kan zijn of efficiëntiedoelstellingen voldoende bereikt kunnen worden in een situatie waarin de ov-autoriteit de eindregie in handen houdt. Deze vraag is des te relevanter nu de marktspanning op de vervoerdersmarkt vanwege stijgende prijzen en belangen van investeerders wat lijkt af te zwakken.

Een andere vraag die gesteld kan worden op basis van de resultaten is welke invloed concessie-eigenschappen hebben op de interesse van vervoerders. Kort geleden is de maximale duur van busconcessies bijvoorbeeld uitgebreid van 8 naar 15 jaar. Daarmee kan aan de vervoerders meer zekerheid worden geboden. In hoeverre biedt dit perspectief voor de ontwikkelingen op de ov-markt waaronder de uitbesteding van de ontwikkelfunctie? Daarnaast is het interessant om de invloed van de concessiegrootte op de marktspanning te meten. Bij de interviews kwam het beeld naar voren dat een grote concessie aantrekkelijker is voor vervoerders. Weegt dit op tegen de nadelen van een verminderde toegankelijkheid van de ov-markt voor nieuwe toetre-

ders? In aanvulling op bovenstaande aanbeveling voor beleidsmakers, worden monitoringsgegevens des te interessanter in een situatie waarbij aan de vervoerder een grotere zekerheid kan worden geboden, zoals het geval is bij de uitbreiding van de concessieduur. Ook de uitwisseling van monitoringsgegevens zal bij de overgang naar langdurigere concessies van extra belang kunnen zijn.

Toekomstig onderzoek moeten uitwijzen of de 'kringloop' in de organisatie van openbaar vervoer zoals beschreven in hoofdstuk 2 (Gomez-Ibanez & Meyer 1993) door zal lopen, of dat een evenwichtssituatie zal worden bereikt tussen privatisering en regulering. Een vervolgvraag is of de veranderende vormgeving van ov-beleid als reactie gezien moet worden op een veranderende omgeving, of dat deze ontwikkeling door interne politieke en bestuurlijke factoren veroorzaakt wordt. Mijn indruk is dat er in de context van de verwevenheid met Europa eerder een evenwichtssituatie bereikt zal worden, mede doordat Europees beleid mogelijk minder aan verandering onderhevig is. Het terugtreden van de overheid ten behoeve van de markt lijkt bovendien een beweging te zijn die is ingezet over de volle breedte van de Europese en Nederlandse beleidsvorming. Ook worden problemen die er kunnen zijn met concessieverlening voor een belangrijk deel opgevangen door de mogelijkheden die er zijn voor decentrale overheden om eigen afwegingen te kunnen maken bij de ov-concessieverlening. Kritiek op het gevoerde overheidsbeleid bij de concessieverlening slaat daardoor mogelijk minder terug op de wetgeving, en meer op de concessieverlenende overheid.

Tenslotte lijkt er winst te boeken te zijn voor concessieverlenende overheden om beter op de hoogte te zijn van ontwikkelingen bij vervoerders. In de eerste plaats omdat er dan in de concessie beter ingespeeld kan worden op de aanwezige marktverhoudingen. Bij een aantal interviews gedurende dit onderzoek bleek ten eerste dat bepaalde keuzes ten aanzien van de concessie mogelijk anders waren gemaakt als er beter geanticipeerd had kunnen worden op marktontwikkelingen. Aan de andere kant werd ook aangegeven dat de marktspanning van weinig invloed was geweest op de concessievormgeving. Ruimere mogelijkheden voor marktconsultatie, eventueel door een onafhankelijke instantie, zouden mogelijk de opbrengst van de consultatie en de afstemming van de concessievoorwaarden op de marktontwikkelingen kunnen verbeteren.



## 11 Literatuur

- Amerongen, van, R. & J. C. van der Ham, (2005), *Concessieomvang en marktwerking in het regionale openbaar vervoer*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005, Delft: TU Delft.
- Appelman, F.A., D. Hendriks, M.B. Kort, R.C. van der Mark & J.H. Snel., (2004), *Evaluatie aanbesteding ov-concessies*. Utrecht: Uitgeverij onbekend.
- Bovens, M., (2001), *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen a/d Rijn: Kluwer/Samson.
- Button, K.J. & Th. E. Keeler, (1993), *The regulations of transport markets*. The Economic Journal, vol. 103, no. 419 (Jul., 1993), pp. 1017-1027. Verkregen via <http://www.jstor.org/stable/2234718>
- Button, K., (1998), *The good, the bad and the forgettable—or lessons the US can learn from European transport*. Journal of Transport Geography, vol. 6, no. 4. pp. 285-294.  
doi:10.1016/S0966-6923(98)00013-1
- Crampes, C. & A. Estache (1998), *Regulatory trade-offs in the design of concession contracts*. Elsevier, vol. 7(1), pages 1-13, March. doi:10.1016/S0957-1787(98)00003-4
- Egmond, van, P., P. Nijkamp & G. Vindigni, (2003), *A comparative analysis of the performance of urban public transport systems in Europe*. International Social Science Journal Vol. 55, Issue 2, page 174, June 2003. doi:10.1111/1468-2451.55020144
- Domberger, S. & S. Rimmer, (1994), *Competitive tendering and contracting in the public sector: a survey*. International Journal of the Economics of Business, vol 1, no 3, 1994, pp. 439 – pp. 453. doi:10.1080/758536232
- Gleijm, A., (2005), *Juridisch-technische toetsing van de Wet Personenvervoer 2000*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Gómez-Ibanez, J.A. & J.R. Meyer, (1993), *Going private, The international experience with transport privatization*. Washington D.C., WA: The Brookings Institution.



Gómez-Ibanez, J.A., (2003), *Regulating infrastructure: monopoly, contracts, and discretion*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Groenendijk, J.M., J.M. de Heer, H.J. Meurs, R.I. Pieper & E. Rosbergen, (2005), *Evaluatie WP2000, Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets*. Amersfoort: Twijnstra Gudde/MuConsult.

Hensher, D.A. & I.P. Wallis, (2005), *Competitive tendering as a contracting mechanism for subsidising transport. The Bus experience*. Journal of Transport Economics and Policy (JTEP), vol. 39, no. 3, September 2005, pp. 295-322. Verkregen via:

<http://www.ingentaconnect.com/content/lse/jtep/2005/00000039/00000003/art00004>

Klein, M.U., (1998), *Bidding for concessions*. World Bank Policy Research Working Paper No. 1957, August 1998. Verkregen via: <http://ssrn.com/abstract=620608>

KpVV, (2009), *Een beter bestek. Gereedschap voor aanbestedingen in het ov*. Februari 2009. Verkregen via: [http://www.kpVV.nl/templates/mercury.asp?page\\_id=2043](http://www.kpVV.nl/templates/mercury.asp?page_id=2043)

KpVV, (2011), *Poster: Regionaal openbaar vervoer per 1 januari 2011*. Verkregen via: [http://www.kpVV.nl/templates/mercury.asp?page\\_id=2046&id=1276&onderwerp\\_sub=52](http://www.kpVV.nl/templates/mercury.asp?page_id=2046&id=1276&onderwerp_sub=52)

Megginson, W.L. & J.M. Netter, (2001), *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*. Journal of Economic Literature, vol. 39, no. 2 (Jun., 2001), pp 321-389. Verkregen via: <http://www.jstor.org/stable/2698243>

Meurs, H., E. Rosbergen & A. Stoelinga (2004), *Evaluatie decentralisatie en marktwerking: de ervaringen tot nu toe stemmen hoopvol*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2004, Zeist: MuConsult.

Ongkittikul, S., H. Geerlings, (2005), *Opportunities for innovation in public transport: effects of regulatory reforms on innovative capabilities*. Transport Policy Volume 13, Issue 4, July 2006, Pages 283-293. doi:10.1016/j.tranpol.2005.12.003

Ongkittikul, S., (2006), *Innovation and regulatory reform in public transport. Innovative Capabilities and Learning of the Public Transport Organisations*. Verkregen via: <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/8010/Sumet%20Ongkittikul%20Thesis%20-%20Proof.pdf>

Prud'homme, R., (1995), *The dangers of decentralization*. The World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2 (August 1995), pp. 201-20. doi: 10.1093/wbro/10.2.201

Swanborn, P.G., (1996), *Case-study's: wat, wanneer en hoe?* Den Haag: Boom Uitgevers Den Haag.

Thiel, van, S., (2007), *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Veeneman, W., Lutje Schipholt, L. & D. van de Velde (2004), *De ademende concessie. Van goed aanbesteden naar goed beheren van concessies in het openbaar vervoer*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2006. Amsterdam: Uitgeverij onbekend.

Velde, van de, D., (1999), *Organisational forms and entrepreneurship in public transport: classifying forms*. Transport Policy, vol. 6, Issue 3, July 1999, pp 147-157. doi:10.1016/S0967-070X(99)00016-5

Velde, van de, D., W. Veeneman & L. Lutje Schipholt, (2006a), *Service design in competitive tendering in the Netherlands. Shifts between authorities and operators*. Association for European Transport and contributors 2006. Verkregen via: <http://www.etcproceedings.org/paper/service-design-in-competitive-tendering-in-the-netherlands-shifts-between-auth>

Velde, van de, D., (2006b), *Geprivatiseerde centrale planning in het ov*. Economisch Statistische Berichten, Editie 4500s, dec. 2006. Pp 30-34. Verkregen via: <http://www.innov.nl/publicaties/tabid/205/Default.aspx>

Velde, van de, D., L. Lutje Schipholt & W. Veeneman (2007), *Aanbestedingen in Nederland: centrale planning of functionele specificaties?* Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2007. Antwerpen: Uitgeverij onbekend.

Velde, van de, D. & R. Leijenaar (2001), *Towards innovation in public transport tendering in the Netherlands*. 7th Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde (Norway), June 2001. Verkregen via: [http://www.thredbo-conference-series.org/downloads/thredbo7\\_papers/thredbo7-workshopE-Velde-Leijenaar.pdf](http://www.thredbo-conference-series.org/downloads/thredbo7_papers/thredbo7-workshopE-Velde-Leijenaar.pdf)

White, P., (2002), *Public transport, its planning, management and operation*. Abingdon, UK: Routledge.

Williamson, O. E., (1976), *Franchise bidding for natural monopolies – in general and with respect to CATV*. Bell Journal of Economics, 7, 73–104. In: Yvrande-Billon 2006, pp 272-273.

Yvrande-Billon, A., (2006), *The attribution process of delegation contracts in the French urban public transport sector. Why competitive tendering is a myth*. *Annals of Public and Cooperative Economics* 77:4 2006, pp. 453–478. doi:10.1111/j.1467-8292.2006.00315.x

### Wetteksten

Staatsblad, (2000), *Wet van 6 juli 2000, houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer (Wet Personenvervoer 2000)*, 2000 314. Verkregen via: [http://wetten.overheid.nl/BWBR0011470/geldigheidsdatum\\_19-11-2010#HoofdstukII](http://wetten.overheid.nl/BWBR0011470/geldigheidsdatum_19-11-2010#HoofdstukII)

Tweede Kamer, *Kamerstukken 26 456 nr. 3. Vergaderjaar 1998–1999, Nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer en besloten busvervoer*. Memorie van toelichting. Verkregen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/26456>

Raad van de EU, (1992), *De Europese richtlijn voor overheidsopdrachten: Diensten (92/50/EEG) waarin opgenomen richtlijn 97/52/EG*. Verkregen via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0050:NL:HTML>

### Website

Website Rijksoverheid, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Stads- en streekvervoer*. URL: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/stadsvervoer-en-streekvervoer>

## Bijlage 1: Interviewhandleiding

### Interviewhandleiding

#### Onderzoeksobject:

Ov-concessieverleningstraject

#### Onderzoekscases:

Concessienaam; concessieverlener; concessieperiode

#### Algemeen

- Toestemming geluidsopname? Alleen voor uitwerking, daarna wordt opname gewist.
- Anonimiteit (interviewresultaten worden anoniem verwerkt)
- Interviewverslag wordt ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd.

#### Informatie vooraf

- Masteronderzoek Bestuurskunde aan Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Het gaat om een onderzoek naar de invloedsfactoren bij het ov-concessieverleningstraject. Daaronder versta ik alle voorbereidingen voorafgaand aan de concessie en het concessieontwerp zelf.
- Vragen gaan over verschillende soorten invloedsfactoren: politieke wensen; visie op reizigers, vervoerders en marktinvloed; risico's; ontwikkelfunctie; beleidsvrijheid en eerdere ervaringen.
- Er zijn mogelijk vragen over zaken waar u geen zicht op hebt; de vragenlijst heb ik enigszins algemeen moeten formuleren.
- het interview zal drie kwartier tot een uur duren.

#### Interviewvragen

##### **Politieke wensen**

1. Ik maak onderscheid in vier thema's waarop vanuit de politiek een bepaalde nadruk wordt gelegd. Het gaat om Kwaliteit, Mobiliteit, Innovatie en Kostenstructuur. Ik ben benieuwd waar volgens u de zwaartepunten lagen.
  - 1.1 Welk belang werd er gehecht aan het niveau van voorzieningen in en om het ov?
  - 1.2 Hoeveel nadruk lag er op de omvang van de dienstregeling, de dekkinggraad van het lijnennet en de bereikbaarheid van haltes?

- 1.3 Waren er speciale wensen op het gebied van innovatie, bijvoorbeeld innovatie van het vervoersconcept of van voorzieningen?
- 1.4 Welke rol speelde de beschikbare subsidie en de kostenstructuur voor de concessievormgeving?

### **Visie op reizigers**

2. Het beeld dat er bij een concessieverlener is van het type reiziger dat van het ov gebruikmaakt heeft mogelijk gevolgen voor keuzes die in een concessie worden gemaakt.

- 2.1 Verzameld u systematisch informatie over wensen en gedragingen van reizigers in uw regio? Op welke wijze?
- 2.2 Welke invloed denkt u dat reizigers kunnen hebben op een vervoerder?
- 2.3 Wat zijn uw verwachtingen ten aanzien van reizigersgroei?
- 2.4 Hebben reizigers gedurende het c.v. traject inspraakmogelijkheden gehad?

Welke?

- 2.5 Zijn reizigers of reizigerorganisaties geconsulteerd tijdens het c.v. traject? Hoe?

### **Vervoerders en marktinvloed**

3. Het beeld dat er is van de vervoerdersmarkt in Nederland en de invloed van concurrentie tussen vervoerders zijn mogelijk van invloed op bepaalde keuzes die bij een concessie worden gemaakt.

- 3.1 Welke drijfveren hebben vervoerders om deel te nemen aan een concessieaanbesteding?
- 3.2 Speelden verwachtingen t.a.v de vervoerder een rol bij de concessievormgeving? Op welke wijze?
- 3.3 Is er bij de concessievoorbereiding een beeld gevormd van de interesse onder vervoerders voor de concessie? Op welke wijze?
- 3.4 Was de verwachte concurrentie tussen vervoerders volgens u een factor bij het concessieontwerp? Waar bleek dat uit?
- 3.5 Was de verwachte concurrentie tussen vervoerders van invloed op de vormgeving van het voorbereidende traject?

### **Omgang met risico's**

4. Er bestaan mogelijk juridische, financiële en contractuele risico's in en voorafgaand aan de concessie.

- 4.1 Waren er juridische risico's waar rekening mee werd gehouden bij de voorbereidingen van de concessie? Zijn er preventieve maatregelen genomen?
- 4.2 Zo ja: Welke invloed hebben die risico's gehad op het concessieverleningstraject?

4.3 Waren er financiële risico's waar rekening mee werd gehouden bij de voorbereidingen van de concessie?

4.4 Zo ja: Welke invloed hebben die risico's gehad op het concessieverleningstraject?

4.5 Waren er contractuele risico's waar rekening mee werd gehouden bij de voorbereidingen van de concessie?

4.6 In welke mate denkt u dat de complexiteit van een concessie gevolgen heeft voor contractuele risico's?

4.7 Zijn er preventieve maatregelen genomen tegen contractuele risico's in het c.v. traject? Welke?

### **Ontwikkelfunctie**

5. De ontwikkelfunctie, waarbij op tactisch gebied keuze's worden gemaakt t.a.v. ov wordt door decentrale overheden verschillend ingevuld.

5.1 Waar past de ontwikkelfunctie volgens u het beste, bij de overheid of bij de vervoerder?

5.2 Zijn er eventueel knelpunten t.a.v. uitbesteding van de ontwikkelfunctie aan de vervoerder? Welke?

### **Beleidsvrijheid**

6. Onder beleidsvrijheid versta ik de ruimte die er voor een overheid is om binnen bepaalde kaders invulling te geven aan beleid.

6.1 Hoe ging de beoordeling van offertes aan de hand van gunningscriteria in zijn werk? Waren de gunningscriteria 1 op 1 toe te passen op de offertes?

6.2 Hoe kijkt u aan tegen eventuele beslissingsruimte die ambtenaren daarbij hebben?

### **Eerdere ervaring met concessieverlening**

7. Mogelijk hebben eerdere ervaringen met concessieverlening invloed op latere concessieverleningen.

7.1 Hebben eerdere ervaringen naar uw idee keuzes in dit c.v. traject beïnvloed?

7.2 Zijn er in evaluaties of risicoanalyses expliciete afwegingen gemaakt op basis van ervaringen in eerdere c.v. trajecten?

7.3 Welke kennis en informatie was leidend bij de totstandkoming van dit c.v. traject?