

Berenschot

TUSSENRAPPORTAGE
EVALUATIE AANBESTEDING
OV CONCESSIONS

Utrecht, juni 2003

Frank Appelman
Dave Hendriks
Michiel Kort
Ronald van der Mark
Hans Snel

Berenschot

TUSSENRAPPORTAGE EVALUATIE AANBESTEDING OV CONCESSIONS

INHOUD

Blz.

DEEL I: DOEL VAN HET ONDERZOEK

1.	DOEL EN OPZET ONDERZOEK.....	1
1.1	ACHTERGROND EN DOELSTELLING.....	1
1.2	OPZET ONDERZOEK	1
1.3	LEESWIJZER.....	4

DEEL II: PROCESANALYSE

1.	ALGEMENE RESULTATEN AANBESTEDINGEN	6
1.1	OV-AUTORITEITEN EN CONCESSIONS	6
1.2	OPENBARE AANBESTEDINGEN: SITUATIE PER 1 JANUARI 2003.....	10
1.3	OPENBARE AANBESTEDINGEN: VERWACHTINGEN TOEKOMSTIGE SITUATIE.....	12
1.4	VERVOERDERS	14
2.	BEVINDINGEN FINANCIEN	17
2.1	AANWENDING GELDEN	17
2.2	WIJZE VAN AFREKENEN	18
2.3	OPBRENGSTRISICO	18
2.4	BONUS/MALUS AFSPRAKEN	19
3.	BEVINDINGEN CONCESSIONSVERLENINGSCYCLUS	20
3.1	DEFINITIEFASE	20
3.2	ONTWERP EN AANBESTEDINGSFASE	25
3.3	CONCESSIONSVERLENINGSFASE EN IMPLEMENTATIEFASE	31
3.4	BEHEERSFASE.....	37
3.5	BETROKKENHEID PARTIJEN	38
3.6	KNELPUNTEN	41
3.7	LESSEN	43

Berenschot

INHOUD (vervolg)

Blz.

DEEL III: EFFECTANALYSE

1.	EFFECTANALYSE.....	45
1.1	DOEL.....	45
1.2	AANPAK.....	45
1.3	WERKWIJZE EN UITVOERING.....	45
1.4	ANALYSE.....	46

DEEL IV: CONTEXTANALYSE

1.	RELEVANTE ONTWIKKELINGEN.....	52
1.1	BELEIDSCONTEXT: ALGEMENE DOELSTELLINGEN.....	52
1.2	VEEGWET Wp2000.....	53
1.3	BEKOSTIGING REGIONAAL OV.....	55
1.4	DE TOEKOMST VAN KADERWETGEBIEDEN.....	58
1.5	DE STATUS VAN VOC-GEMEENTEN.....	58
1.6	SPOORVERVOER: CONCESSIE WET EN DECENTRALISATIE.....	60

DEEL V: BEOORDELING EN CONCLUSIES

1.	DOEL EN STAND VAN ZAKEN ONDERZOEK.....	64
2.	RESULTATEN VERLOOP VAN DE AANBESTEDINGEN.....	65
3.	AANDACHTSPUNTEN EN AANBEVELINGEN.....	69
3.1	INRICHTEN FINANCIËLE RELATIE.....	69
3.2	WEDERZIJDSE INFORMATIEOVERDRACHT.....	70
3.3	TE HANTEREN TERMIJNEN.....	70
3.4	HET ACCENT OP KWALITEIT EN VERNIEUWING.....	71
3.5	BEREIKEN POTENTIËLE OV-REIZIGERS.....	72
3.6	PERSONEELSOVERDRACHT.....	73
3.7	SPREIDING AANBESTEDINGEN IN DE TIJD.....	74
3.8	TOETREDINGSKANSEN NIEUWE VERVOERDERS.....	74
4.	TOT SLOT.....	76

Berenschot

Bijlagen:

1. Onderzoeksverantwoording.
2. Geraadpleegde literatuur contextanalyse.
3. Geïnterviewde partijen.

Berenschot

DEEL I:

DOEL VAN HET ONDERZOEK

Berenschot

1. DOEL EN OPZET ONDERZOEK

1.1 ACHTERGROND EN DOELSTELLING

De Wet Personenvervoer (Wp2000) heeft tot doel het regionaal openbaar vervoer aanbod te verbeteren en daarmee een groei van het openbaar vervoergebruik en een verbetering van de kostendekkingsgraad te realiseren. Om dit te bereiken is gekozen voor een systematiek van concessies. Een vervoerder heeft met een concessie het exclusief recht om het openbaar vervoer in een specifiek gebied te verrichten. Doel van de wet is dat in 2006 al het regionaal openbaar busvervoer op basis van aanbestede concessies wordt verricht. Om ervaring op te doen met het aanbestedingsinstrument is het streefbeeld dat per 1-1-2004 35% van de omzet van het openbaar vervoer gespreid over het land dient te zijn aanbesteed. Op basis van de hiermee opgedane ervaringen zal in 2005 worden besloten of het aanbesteden van de OV-concessies verplicht zal worden. De aanbestedingsplicht voor de verlening van concessies is in de Wp2000 afhankelijk gesteld van de ervaringen die in de periode 2001 tot en met 2003/2004 worden opgedaan met aanbestedingen. De Wp2000 stelt hierover in artikel 108 dat voor 1 december 2004 aan de Staten-Generaal een verslag moet worden gezonden over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van aanbesteding van concessies. Dit verslag zal als basis dienen voor de besluitvorming over het al dan niet doorzetten van de aanbestedingsplicht voor OV-concessies in 2005.

Het voorliggende onderzoek is gemaakt in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en heeft als hoofddoel een goed fundament te leggen ten behoeve van deze besluitvorming. Dit onderzoek brengt daartoe de effecten en de slaag- en faalfactoren van aanbestedingen van het busvervoer in kaart. Andere modaliteiten blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. Deze effecten en factoren worden in dit onderzoek steeds beschouwd ten opzichte van de effecten van niet aanbesteden van concessies. Op deze manier kan een vergelijking gemaakt worden.

1.2 OPZET ONDERZOEK

Om aan deze doelstelling tegemoet te komen is een opzet gekozen langs verschillende sporen. Om tot een gefundeerd oordeel te komen is het namelijk niet alleen noodzakelijk om de directe effecten van de wet te meten, maar is het ook noodzakelijk om de aanpak, producten en procedures en de gedragingen van de betrokken actoren onder te loep te nemen en ontwikkelingen die zich in de omgeving afspelen te betrekken in de analyse.

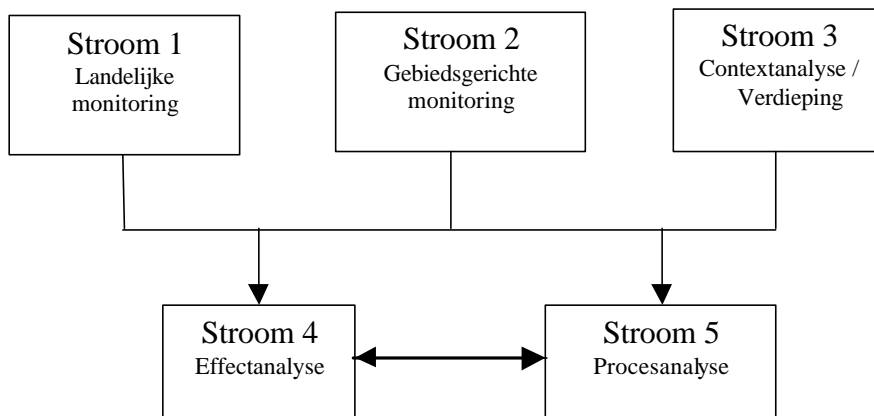
Berenschot

Bovendien is het noodzakelijk om de resultaten over een zekere periode te blijven volgen om een indruk te krijgen of deze resultaten structureel zijn of het resultaat van strategisch gedrag in relatie tot de eerste aanbestedingsronden. De uitvoering van het onderzoek loopt van zomer 2002 tot zomer 2004.

Het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Landelijke monitoring.
2. Gebiedsgerichte monitoring.
3. Contextanalyse.
4. Effectanalyse.
5. Procesanalyse.

Onderstaand schema geeft de onderlinge samenhang van de verschillende stromen weer.



Hieronder beschrijven wij de verschillende stromen op hoofdlijnen. Bijlage 1 presenteert de onderzoeksverantwoording meer in detail.

Stroom 1: Landelijke monitoring

De landelijke monitoring is een brede gegevensverzameling bij alle OV-autoriteiten en de vervoerbedrijven. De gegevensverzameling vindt plaats aan de hand van een vragenlijst en bestaande bronnen. Het onderzoek in deze stroom wordt drie maal gehouden (najaar 2002, najaar 2003 en voorjaar 2004) waarbij gegevens worden verzameld uit 2001, 2002 en 2003. Het doel is om de kwantitatieve gegevens over een langere periode en over alle concessiegebieden te vergelijken.

Berenschot

Stroom 2: Gebiedsgerichte monitoring

De gebiedsgerichte monitoring richt zich op enkele concessies die in de onderzoeksperiode worden aanbesteed. Het onderzoek wordt uitgevoerd in Amersfoort, Rivierenland en Noord-Holland/Alkmaar. Gekozen is voor gebieden van verschillende omvang, landelijk en stedelijk gebied, gespreid over het land en verschillende typen OV-autoriteiten (provincie en gemeenten). In deze gebieden worden metingen verricht voor en na aanbesteding. In deze onderzoeken wordt dieper ingegaan op indicatoren die zich minder makkelijk lenen voor onderzoek via een vragenlijst als in stroom 1. Er is hier bijvoorbeeld extra aandacht besteed aan klanttevredenheid. Het onderzoek in deze stroom hangt qua methode en uitvoering nauw samen met het onderzoek 'Decentralisatie en Marktwerking in het Regionaal Spoor-, Stads-, en Streekvervoer' (het EATSS-onderzoek). De resultaten van de deelstudies in het kader van dat onderzoek voor de aanbestede concessies in Leeuwarden en de Hoekse Waard worden meegenomen. Dit betekent dat de gebiedsgerichte monitoring resultaten worden weergegeven uit vijf gebieden.

Stroom 3: Verdieping en contextanalyse

In deze stroom worden verdiepende interviews afgenomen met OV-autoriteiten, vervoerbedrijven, consumentenorganisaties en werknemersorganisaties. De lijst met geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 3. Ook worden ontwikkelingen die zich in de omgeving van dit onderzoek afspelen in kaart gebracht inclusief de mogelijke gevolgen voor het aanbestedingsinstrument. Dit betreft de contextanalyse. Voor de verdieping en contextanalyse zijn ook diverse schriftelijke bronnen gebruikt (nota's, rapporten, artikelen etc.)

Deze drie stromen vormen input voor de stromen 4 en 5; de effectanalyse en de procesanalyse.

In de *effectanalyse (stroom 4)* worden de volgende hoofdvragen beantwoord:

1. Tot welke veranderingen in het OV-product en de uitvoering en het gebruik ervan leidt de introductie van aanbesteding van concessies?
2. Hoe verhouden de gevonden effecten van aanbesteding zich (inhoudelijk en organisatorisch) tot de doelen dienaangaande?

In de *procesanalyse (stroom 5)* staan de volgende hoofdvragen centraal:

1. Hoe verliep de introductie van aanbesteding van concessies, zoals bedoeld in de wet, in de praktijk?
2. Tot welke veranderingen in de organisatie van het OV leidt de introductie van aanbesteding van concessies?

Berenschot

De onderzoeksopzet en –voortgang en (tussen)resultaten worden besproken in de projectgroep en klankbordgroep. Deze laatste bestaat uit vertegenwoordigers van alle stakeholders in het veld.

1.3 LEESWIJZER

Voor u ligt de eerste tussenrapportage van het evaluatie onderzoek aanbesteding OV-concessies. In deze tussenrapportage wordt een eerste beeld gegeven van de bevindingen tot nu toe. Deze bevindingen zijn gebaseerd op:

- Ingevulde vragenlijsten door OV-autoriteiten. In de bijlagenbundel in bijlage 4 wordt een tabellen overzicht gegeven van deze informatie.
- Ingevulde vragenlijsten van de OV-bedrijven. Deze zijn nog niet gebruikt voor deze tussenrapportage, aangezien er op het moment van schrijven nog een aantal belangrijke lijsten ontbraken.
- De nulmeting van het gebiedsgerichte onderzoek.
- Verdiepende interviews. Zie bijlage 3 voor een lijst met geïnterviewde personen.
- Informatie uit de vaste bronnen (zoals de OV-monitor en de klantenbarometer) en verscheidene onderzoeken zoals het reeds genoemde EATTS onderzoek.

Op dit moment zijn er in het onderzoek uitsluitend uitspraken te doen over de opgetreden kwalitatieve effecten en vormt de procesanalyse van de aanbestedingen het belangrijkste deel van deze tussenrapportage (deel II). Dit deel geeft de ervaringen weer van het proces van de aanbestedingen sinds 2001. Tevens benoemen wij de sterke punten en de knelpunten die er in het kader van de aanbestedingen optreden. Er is op door ons op dit moment nog niets te zeggen over de effecten van aanbesteding in het kader van de gebiedsgerichte monitoring. De nulmeting is in de betreffende gebieden uitgevoerd. Resultaten van de aanbesteding kunnen pas worden weergegeven na de vervolgmeting die komend najaar wordt uitgevoerd.

Ook over de kwantitatieve effecten van het aanbesteden zijn op dit moment nog geen analyses uit te voeren. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat van het moment van de beschikbare cijfers (eind 2001) nog geen enkele concessie openbaar was aanbesteed. Een vergelijking tussen aanbestede en niet aanbestede concessies is dus thans nog niet zinvol. In de volgende tussenrapportage (begin 2004) is wel een vergelijking mogelijk tussen enkele aanbestede en niet aanbestede gebieden op basis van de cijfers in 2001 en 2002. In deel III van onderhavige rapportage gaan wij nader in op de opzet en uitvoering van de effect analyse. Omdat er van de gebiedsgerichte onderzoeken en de effectanalyse nog geen resultaten zijn over wat de kwantitatieve effecten zijn van aanbesteding is het op dit moment niet mogelijk de kwantitatieve effecten en de kwalitatieve effecten in de procesanalyse in een synthese te integreren. Dit gebeurt in de eindrapportage in 2004.

Berenschot

Deel IV bevat de contextanalyse. Hier worden de ontwikkelingen uit de omgeving die van invloed zijn op concessieverlening en aanbesteding van concessies behandeld inclusief de mogelijke effecten van deze ontwikkelingen op het onderhavige onderzoek. De weging van de uiteindelijke effecten op onderzoek zal plaatsvinden bij de eindrapportage in 2004. Het is echter belangrijk de ontwikkelingen nu al te benoemen zodat ze gedurende de uitvoering van het onderzoek kunnen worden gevolgd. In deel V presenteren we tenslotte een aantal aandachtspunten ten aanzien van het aanbestedingsproces op basis van de voornaamste bevindingen en conclusies en formuleren we een aantal aanbevelingen.

Berenschot

DEEL II:

PROCESANALYSE

Berenschot

1. ALGEMENE RESULTATEN AANBESTEDINGEN

1.1 OV-AUTORITEITEN EN CONCESSIONS

De Wet Personenvervoer (Wp2000) heeft tot doel het regionaal openbaar vervoer aanbod te verbeteren en daarmee een groei van het openbaar vervoergebruik en een verbetering van de kostendekkingsgraad te realiseren. Om dit te bereiken is gekozen voor een systematiek van concessies. Een vervoerder heeft met een concessie het exclusief recht om het openbaar vervoer in een specifiek gebied te verrichten. Overheden (concessiehouders) kunnen op twee manieren het concessie-recht aan een vervoerder gunnen: op basis van een openbare aanbesteding of onderhandse gunning. Bij gunning na een openbare aanbesteding kunnen alle vervoerders een bod uitbrengen om de concessie te verkrijgen. Bij een onderhandse gunning wordt de concessie verleend na onderhandeling met één vervoerder. Doel van de wet is dat per 1-1-2006 al het regionaal openbaar busvervoer op basis van aanbestede concessies wordt verricht. Een uitzondering vormt het openbaar vervoer dat wordt verricht door gemeentelijke vervoerbedrijven¹. Voor deze gemeenten geldt dat in 2006 35% van de markt aanbesteed moet zijn en in 2007 de rest van het stadsvervoer.

Om ervaring op te doen met het aanbestedingsinstrument is het streefbeeld dat per 1-1-2004 35% van de omzet van het openbaar vervoer gespreid over het land is aanbesteed. Op basis van de hiermee opgedane ervaringen zal in 2005 worden besloten of het aanbesteden van de OV-concessies verplicht zal worden. OV-autoriteiten hebben derhalve thans twee mogelijkheden een concessie aan een vervoerder te verlenen: onderhands of door middel van openbare aanbesteding. Om dit te kunnen realiseren dienden de toenmalige contracten tussen vervoerders en decentrale overheden om vervoerprestaties te verrichten, uiterlijk per 1-1-2002 te worden omgezet in concessies.

In Nederland zijn er op dit moment in totaal 35 verschillende OV-autoriteiten: 12 provincies, 7 kaderwetgebieden en 16 VOC-gemeenten. Iedere OV-autoriteit is verantwoordelijk voor het aanbod van openbaar vervoer in het betreffende vervoersgebied en ontvangt hiervoor subsidie. Iedere OV-autoriteit kan meerdere concessies definiëren. Er bestaat op dit moment onduidelijkheid hoeveel concessies er precies zijn: verschillende onderzoeken geven verschillende aantallen aan. Dit wordt met name veroorzaakt door een aantal specifieke lijnen die soms als een aparte concessie worden gezien. In het kader van dit onderzoek gaan wij uit van in totaal 75 concessies.

¹ In de toelichting op de Wp2000 worden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Dordrecht, Nijmegen en Maastricht genoemd als gemeentelijke vervoerbedrijven.

Berenschot

Van het totale aantal concessies valt bijna de helft onder de verantwoordelijkheid van een provinciale overheid, circa 30% onder verantwoordelijkheid van het kaderwetgebied en de resterende 20% onder verantwoordelijkheid van VOC-gemeenten.

In tabel 1 is een totaal overzicht opgenomen van de verschillende OV-autoriteiten en de concessies die onder de verantwoordelijkheid van de betreffende OV-autoriteit vallen. Aangegeven is of er een procedure tot openbare aanbesteding heeft plaatsgevonden (ingekleurd), of er sprake is van een voornemen tot aanbesteding en welke vervoerder er rijdt of gaat rijden. Als ingangsdatum is bij de aanbestede concessies aangegeven de datum waarop de concessie ingaat of is ingegaan dat wil zeggen het moment dat de vervoerder op basis van de gesloten concessie overeenkomst gaat rijden. Bij de voorgenoemde aanbestedingen is de datum aangegeven waarop wordt verwacht dat de (nieuwe) vervoerder gaat rijden.

Tabel 1. Overzicht OV-autoriteiten, concessies, vervoerder en stand van zaken aanbesteding

OV-AUTORITEIT		CONCESSIE	AANBESTEED	INGANGSDATUM AANBESTEDE CONCESSIE	AANBESTE- DINGSVOOR- NEMEN	GEPLANDE DATUM AANBESTEDE CONCESSIE (T/M 2005)	VERVOER- BEDRIJF
Alkmaar	1	Stadsvervoer Alkmaar	J	15-12-2002			Connexxion
Almere	2	Stadsvervoer Almere			J	01-1-2004	Connexxion
Amersfoort	3	Stadsvervoer Amersfoort	J	15-12-2002			Connexxion
Apeldoorn	4	Stadsvervoer Apeldoorn			J	01-1-2005	Connexxion
Bestuur Regio Utrecht	5	BRU Noordwest	J	15-12-2002			BBA
	6	BRU Zuidwest					Connexxion
	7	Sneltram Nieuwegein					Connexxion
	8	Stadsvervoer Utrecht					GVU
	9	Utrechtse Heuvelrug					Connexxion
Breda	10	Stadsvervoer Breda					BBA
Dordrecht aggl.	11	Stadsvervoer Dordrecht					HTM/SVD
Drenthe	12	Noord Drenthe			J	01-07-2004	Arriva
	13	Zuidoost Drenthe			J	01-01-2004	Arriva
	14	Zuidwest Drenthe			J	01-01-2005	Arriva
Flevoland	15	Noordoostpolder Noord					Arriva
	16	Noordoostpolder Zuid/ZIJP			J	01-01-2004	Connexxion

Berenschot

Friesland	17	Ameland	J	01-01-2002		Arriva	
	18	Noord Fryslan				Noordned	
	19	Schiermonnikoog	J	01-01-2002		Arriva	
	20	Terschelling	J	01-01-2002		Arriva	
	21	Vlieland	J	01-01-2002		TCR	
	22	Zuidoost Fryslan	J	01-09-2002		Arriva	
	23	Zuidwest Fryslan				Noordned	
Gelderland	24	Achterhoek				Syntus	
	25	Rivierenland	J	01-01-2003		Arriva	
	26	Veluwe Oost			J	01-01-2005	Connexxion
	27	Veluwe west			J	01-01-2004	Connexxion
Groningen prov.	28	Streekvervoer			J	01-07-2004	Arriva
Groningen stad	29	Stadsvervoer Groningen			J	01-07-2004	Arriva
Haarlem aggl.	30	Haarlem/IJmond			J	15-12-2005	Connexxion
Hilversum	31	Stadsvervoer Hilversum					Connexxion
Knooppunt Arnhem	32	KAN-Noord					Connexxion
Nijmegen	33	KAN-Zuid					Novio
Leeuwarden	34	Stadsvervoer Leeuwarden	J	01-03-2002		Arriva	
Leiden	35	Stadsvervoer Leiden					Connexxion
Lelystad	36	Stadsvervoer Lelystad			J	01-01-2004	Connexxion
Limburg	37	Heuvelland					Limex
	38	Noord- en Midden-Limburg					Hermes
	39	Zuid-Limburg					Hermes
Maastricht	40	Stadsvervoer Maastricht					SBM/Limex
Noord-Brabant	41	Oost Brabant	J	01-01-2002		BBA	
	42	Oss					MTI
	43	West Brabant					BBA
Noord-Holland	44	Gooi- en Vechtstreek			J	15-12-2005	Connexxion
	45	Noord-Holland noord	J	15-12-2002		Connexxion	
Overijssel	46	Noordoost Overijssel			J	01-01-2005	Arriva
	47	Noordwest Overijssel			J	01-01-2005	Arriva
	48	Salland			J	01-12-2003	Connexxion
Regio Twente	49	Streekvervoer Twente			J	01-01-2004	Connexxion
	50	Zutphen Hengelo Oldenzaal	J	01-07-2003		Syntus	

Berenschot

Regionaal Or- gaan Amsterdam	51	Amstelland – Meerlan- den				Connexxion
	52	Stadsvervoer Amsterdam				GVBA
	53	Waterland				Connexxion
	54	Zaanstreek		J	01-01-2005	Connexxion
's-Hertogenbosch	55	Stadsvervoer				BBA
Samenwerkings- verband Regio Eindhoven	56	De Kempen				BBA
	57	De Peel				Hermes
	58	Stadsvervoer Eindhoven				Hermes
Stadsgewest Haaglanden	59	Stadsbus Delft/Zoetermeer				Connexxion
	60	Stadsbus Den Haag				HTM
	61	Streekvervoer Haaglan- den				Connexxion
	62	Tram Den Haag				HTM
Stadsregio Rot- terdam	63	Metro, tram en stadsbus R'dam				RET
	64	Streekbus SRR overig				Connexxion
	65	Voorne Putten		J	01-01-2004	Connexxion
Tilburg	66	Busdienst Tilburg/Goirle				BBA
Utrecht prov.	67	Busvervoer Utrecht Oost		J	01-01-2005	Connexxion
Zeeland	68	Midden-Zeeland J	14-03-2003			Connexxion
	69	Schouwen-Duiveland				Connexxion
	70	Tholen				BBA
	71	Zeeuws-Vlaanderen				Connexxion
Zuid-Holland	72	Drechtst/Alblasserw/Vijf J herenland.	01-01-2003			Arriva
	73	Hoeksche Waard/Goeree J Overfl.	01-01-2002			Connexxion
	74	Rijn- Bollen- streek/Midden Holland		J	01-01-2005	Connexxion
Zwolle	75	Stadsvervoer Zwolle		J	01-01-2005	Connexxion

In dit overzicht en in de analyses zijn een aantal kleinere (lijn)concessies buiten beschouwing gelaten, omdat deze door hun geringe omvang moeilijk vergelijkbaar zijn en omdat in de informatie bij de vaste bronnen zoals de klantenbarometer deze concessiegebieden niet zijn opgenomen.

Berenschot

Dit betreft onder meer concessies als MTI Oss, grensoverschrijdende lijnen in Friesland, Vipre in het SRE en een aantal Schiphollijnen in het ROA.

1.2 OPENBARE AANBESTEDINGEN: SITUATIE PER 1 JANUARI 2003

Van de 75 concessiegebieden heeft in 16 gebieden uiterlijk op 1 januari 2003 gunning van het openbaar vervoer na een procedure van openbare aanbesteding plaatsgevonden (21%). Tot nu toe is de meeste ervaring opgedaan met aanbesteding in provincies (69% van de openbaar aanbestede concessiegebieden in 6 provincies); kaderwetgebieden het minst 12% van de concessiegebieden in twee kaderwetgebieden. De VOC-gemeenten zitten daar tussenin (19% van de concessiegebieden in 3 gemeenten). Uit tabel 1 blijkt dat er bij aanbestede concessies sprake is van enige spreiding over het land.

Bij de interpretatie van deze cijfers is van belang dat in de Wp2000 een uitzondering wat betreft de verplichting tot aanbesteding wordt gemaakt voor gemeenten met een eigen vervoerbedrijf. Deze OV-autoriteiten dienen pas medio 2006 35% van de omzet van het openbaar vervoer te hebben aanbesteed. Reden is de betrokken partijen tijd te geven om zich voor te bereiden op een ontvlechting van en het bewerkstelligen van een financieel sterk gemeentelijk vervoerbedrijf. Verzelfstandiging is niet verplicht, maar daartoe wel het meest geëigende middel. Dit heeft tijd nodig. Aangezien in de meeste kaderwetgebieden het veelal nog niet verzelfstandigde gemeentelijke vervoerbedrijf actief is, blijft het aandeel openbare aanbestedingen daar voorlopig achter.

Aansluitend bij de Wp2000 is uiteraard de vraag interessant in hoeverre op dit moment de 35% van de omzet van het openbaar vervoer gespreid over het land reeds openbaar is aanbesteed. In tabel 2 is per aanbestede concessie opgenomen welke omzet (afgerond in miljoenen euro's, overheidsbijdrage en reizigersopbrengsten tezamen) bij benadering met elk van de aanbestede concessies is gemoeid. Uit het overzicht blijkt dat met de reeds per 1 januari 2003 aanbestede concessiegebieden (16), een totale omzet is gemoeid van ruim €120 miljoen (van deze opgave is het onduidelijk op welke wijze de opbrengsten uit de studentkaart hierin verwerkt zijn). De omvang van de totale markt van het openbaar stads- en streekvervoer exclusief tram en metrovervoer en het busvervoer van de gemeentelijke vervoerbedrijven (GVB's) bedraagt circa €0,9 miljard. Dit betreft de zogenaamde betwistbare markt waarvan in de toelichting op de Wp2000 wordt gezegd dat die per 2006 aanbesteed moet zijn. Op basis van deze berekening is van wat tot nu toe na openbare aanbesteding is gegund ongeveer 14% van de totale markt aanbesteed (met een correctie voor de opbrengsten uit de studentkaart kan dit een procent hoger liggen).

Berenschot

Indien voor de berekening van de totale OV-markt wordt uitgegaan van de markt van het totale stad- en streekvervoer dus inclusief tram en metrovervoer en het overige vervoer van de gemeentelijke vervoerbedrijven bedraagt de totale markt-omzet circa €1,7 miljard. Dan blijkt dat op basis van wat tot nu toe na openbare aanbesteding is gegund 7% van de totale omzet van het regionaal openbaar vervoer na een procedure van openbare aanbesteding wordt verricht (kan met een correctie voor de studentenkaart ook een procent hoger liggen).

Tabel 2 Overzicht omzet regionaal openbaar vervoer na openbare aanbesteding

<i>Concessie</i>	<i>Vervoerbedrijf</i>	<i>Omzet (mln. euro's)</i>
Stadsvervoer Alkmaar	Connexxion	4.500.000
Stadsvervoer Amersfoort	Connexxion	5.000.000
BRU Noordwest	BBA	10.200.000
Ameland	Arriva	780.000
Schiermonnikoog	Arriva	840.000
Terschelling	Arriva	1.100.000
Vlieland	TCR	63.000
Zuidoost Fryslan	Arriva	14.100.000
Rivierenland	Arriva	5.400.000
Stadsvervoer Leeuwarden	Arriva	4.500.000
Oost Brabant	BBA	11.800.000
Noord-Holland Noord	Connexxion	21.800.000
Zutphen Hengelo Oldenzaal	Syntus	3.500.000
Midden-Zeeland	Connexxion	8.900.000
Drechtsteden/Alblasserwaard/Vijfheerenlanden	Arriva	16.400.000
Hoeksche Waard/Goeree Overflakkee	Connexxion	14.100.000
<i>Totale financiële omzet aanbestede concessies</i>		123.000.000

Bron: op basis van eigen verzamelde informatie en volgens opgaven Verkeer en Waterstaat en CVOV (zoals aangegeven is het in deze opgave onduidelijk op welke wijze de opbrengsten uit de studentenkaart hierin verwerkt zijn, dit geldt ook voor de onderstaande tabellen 4,5 en 6).

In de interviews is de meest gehoorde reden om te gaan aanbesteden dat de OV- autoriteit wil anticiperen op het gestelde in de Wp2000 en snel leerervaringen wil opdoen met aanbesteden. Een aantal overheden kiest er bewust voor om bij de voorlopers te horen. In een aantal gevallen is er sprake van afspraken met het Rijk om versneld aan te besteden, bijvoorbeeld als onderdeel van meerjarenafspraken over de rijksbijdrage.

Berenschot

Zowel overheden die aanbesteden als overheden die niet aanbesteden verwachten als gevolg van de aanbestedingen een toename van het openbaar vervoer aanbod en een verbetering van de kwaliteit van het OV-product. Ook een verbetering van de aansturing van de vervoerder wordt door beiden verwacht. Vooral de overheden die hebben aanbesteed verwachten ook een toename van het aantal reizigerskilometers. Opvallend is dat maar weinig overheden als belangrijke meerwaarde aangeven dat openbare aanbesteding tot een verlaging van de kosten/subsidie of meer efficiency zal leiden. Dit scoort nog het hoogst onder de VOC-gemeenten.

Als reden voor het afzien van een openbare aanbesteding wordt als belangrijkste reden aangegeven dat er vertrouwen is in de zittende vervoerder of dat men de ervaringen van aanbestedingen in andere concessiegebieden wil afwachten. Bij de VOC-gemeenten speelt hierbij ook de bestuurlijke onzekerheid een belangrijke rol.

Conclusie: In 16 van de 75 concessiegebieden heeft per 1 januari 2003 een openbare aanbesteding plaatsgevonden. In totaal is hiermee 14% van de totale omzet van de betwistbare markt gemoeid. De belangrijkste verwachte meerwaarde voor OV-autoriteiten van de aanbestedingen zit in een toename van het vervoeraanbod en een verbetering van de kwaliteit. Een verlaging van de kosten wordt nauwelijks als verwachte meerwaarde genoemd.

1.3 OPENBARE AANBESTEDINGEN: VERWACHTINGEN TOEKOMSTIGE SITUATIE

Er worden in het land diverse openbare aanbestedingen voorbereid. Uit de door de OV-autoriteiten uitgesproken verwachtingen blijkt dat 22 concessies tot en met 2005 naar verwachting openbaar zullen worden aanbesteed (tabel 3). Dit betekent dat eind 2005 ruim de helft van de concessies openbaar is aanbesteed. Hierbij treden grote verschillen op tussen de verschillende typen OV-autoriteiten. Provincies en VOC-gemeenten geven aan dat de helft van de tot nu toe niet aanbestede concessies voor eind 2005 zal worden aanbesteed. Bij de kaderwetgebieden bedraagt dit 13%. Dit laatste kan voor een groot deel worden verklaard uit de positie van de steden met een eigen vervoerbedrijf, die een andere fasering in de aanbestedingsplicht kennen.

Berenschot

Tabel 3 Geplande concessieverlening na openbare aanbesteding

	2003			2004			2005		
	1/1	Medio	Eind	1/1	Medio	Eind	1/1	medio	eind
<i>Provincie</i>	0		1	3	2	0	6	0	1
<i>Kaderwetgebied</i>	0	0	0	2	0	0	1	0	0
<i>VOC-gemeente</i>	0	0	0	2*	1*	0	2*	0	1*
<i>Totaal</i>	1			10			11		
<i>Totaal aantal aanbestede concessies (cumulatief)</i>	17			27			38		
<i>Totaal aandeel aanbestede concessies (totaal=75)</i>	23%			36%			51%		

*Voornemen samen met de provincie

Op grond van de uitgesproken verwachtingen omtrent de concessies die in de (na-bije) toekomst openbaar zullen worden aanbesteed, is het interessant om te bezien welke omzet hiermee (naar verwachting) is gemoeid. Dit is in tabel 4 weergegeven. Uit het overzicht kan worden geconstateerd dat met name in 2004 en in 2005 een forse stijging van de omzet van het regionaal openbaar vervoer na een procedure van openbare aanbesteding zal plaatsvinden.

Deze omzetsijging kan grotendeels worden verklaard doordat met name provincies overgaan tot openbare aanbesteding van (financieel) omvangrijke concessies. Afhankelijk van de definitie van de OV-markt zal in 2005 21% (inclusief tram en metrovervoer en het overige vervoer van de gemeentelijke vervoerbedrijven) of 39% (exclusief deze categorie) van de omzet van het openbaar vervoer zijn aanbesteed. Het streefbeeld dat per 1-1-2004 35% van de omzet moet zijn aanbesteed zal per 1-1-2005 worden gehaald, per deze datum zal volgens de plannings 38% van de betwistbare busmarkt zijn aanbesteed (kanttekening: de cijfers moeten met enige voorzichtigheid worden gehanteerd, aangezien niet altijd duidelijk is of in de voor de berekening van dit percentage gebruikte cijfers ook de opbrengsten uit de studenten OV-kaart zijn meegerekend). Wat betreft het aantal aanbestede concessies wordt de 35% ruim overtroffen. Dit betekent dat met name relatief kleine concessies worden aanbesteed.

Berenschot

Tabel 4. Verwachting nog aan te besteden omzet (rijksbijdrage + vervoeropbrengsten) bij geplande concessieverlening na openbare aanbesteding

	31-12-2003	31-12 2004	31-12 2005
Provincie	5.000.000	95.700.000	74.300.000
Kaderwetgebied	0	1.800.000	12.700.000
VOC-gemeente	0	11.800.000	26.800.000
Totaal	5.000.000	109.000.000.	114.000.000
Totaal cumulatief	128.000.000	237.000.000	351.000.000
% totale omzet OV, A	8%	14%	21%
% totale omzet OV, B	14%	26%	39%

A: brede definitie OV-markt: inclusief GVB-vervoer B: smalle definitie OV-markt: exclusief GVB-vervoer

Conclusie: De verwachting is dat eind 2005 in totaal iets meer dan de helft van de concessiegebieden zal zijn gegund na een openbare aanbesteding. In omzet termen zal dit 39% van de totale omzet zijn. Het streefbeeld dat per 1-1-2004 35% van de omzet moet zijn aanbesteed zal op 1-1-2005 worden gehaald. Met name de provincies en VOC-steden zullen relatief veel concessies gaan aanbesteden.

1.4 VERVOERDERS

Het openbaar vervoer in de aanbestede en niet-aanbestede concessiegebieden tamen is aan 11 verschillende vervoerders gegund (zie tabel 1). Uit een vergelijking tussen de verschillende vervoerders in de aanbestede en niet-aanbestede concessiegebieden kan worden geconstateerd dat Connexion, Arriva en BBA/Connex de drie grootste 'spelers' zijn. Gezamenlijk voeren deze drie vervoerders in 88% van de aanbestede concessies het openbaar vervoer uit (tabel 5). In omzet termen is hun aandeel zelfs 97%.

Berenschot

Tabel 5. Verdeling aanbestede concessies over vervoerders in aantallen concessies en naar omzet

BEDRIJF	aantal aanbestede concessies	Aanbestede Concessies naar omzet in euro's*	Nieuw verworven
<i>Connexion</i>	5 (31%)	54.300.000 (44%)	0
<i>Arriva</i>	7 (44%)	43.100.000 (35%)	2
<i>BBA/Connex</i>	2 (12%)	22.000.000 (18%)	2
<i>Totaal ABC</i>	14 (88%)	119.400.000 (97%)	4
<i>Overige</i>	2 (12%)	3.600.000 (3%)	2
<i>Totaal NL</i>	16	123.000.000	6

Een aantal geïnterviewden stelt dat er op de huidige markt van openbaar vervoer geen sprake is van een 'level playing field'. Zij merken op dat de zittende vervoerder op onderdelen van de aanbesteding een voorsprong heeft op nieuwe inschrijvers. Hierbij gaat het volgens deze groep geïnterviewden onder meer om vervoerkundige, financiële en personele informatie. Anderzijds wordt ook aangegeven dat een nieuwe vervoerder niet wordt belast met keuzes van vroeger. In de praktijk blijkt dat nieuwe vervoerders zeker niet kansloos zijn, gezien de mate waarin er wel sprake is van wisseling van vervoerders. Van de aanbestede concessiegebieden die uiterlijk op 1 januari 2003 zijn gegund, blijkt uit tabel 5 dat in 38% van de aanbestede concessiegebieden sprake is van een overgang van de concessie naar een nieuwe vervoerder (6 van de 16).

De nieuwe vervoerders betreft een bont gezelschap. De BBA en Arriva hebben beide 2 nieuwe concessies verworven, TCR en Syntus één. Opvallend is dat Connexion er tot nu toe niet in is geslaagd om nieuwe concessies te verwerven. En zo komt het voor dat de Taxi Centrale Renesse het openbaar vervoer verzorgt op Vlieland, dat van origine Brabants bedrijf de BBA/Connex rondrijdt in Utrecht en omgeving en dat Arriva niet meer alleen in het Noorden van Nederland maar ook in Zuid- Holland rijdt.

Berenschot

Tabel 6 Verdeling alle concessies over vervoerders naar aantal concessies en naar omzet in euro's (schattingen)

BEDRIJF	<i>Aandeel in aantal concessies</i>	<i>Aandeel in concessies in omzet (a)</i>	<i>Aandeel in concessies in omzet (b)</i>
<i>Connexxion</i>	45%	37%	71%
<i>Arriva</i>	20%	7%	12%
<i>BBA/Connex</i>	11%	6%	11%
<i>Totaal ABC</i>	76%	50%	94%
<i>Overige</i>	24%	50% *	6%
<i>Totaal NL</i>	100% (75)	100%	100%

A: brede definitie OV-markt: inclusief GVB-vervoer

B: smalle definitie OV-markt: exclusief GVB-vervoer

* vooral GVB Amsterdam (19%), RET (13%) en HTM (9%)

In tabel 6 hebben wij op basis van schattingen van omzetcijfers de marktverdeling over alle concessies gepresenteerd. Hieruit blijkt dat net als bij de aanbestede concessies (tabel 5) Connexxion, Arriva en BBA/Connex de drie grootste 'spelers' zijn op de betwistbare markt van het regionaal openbaar busvervoer. Wanneer wij tabel 6 en tabel 5 vergelijken is in relatie tot de totale markt het hoge marktaandeel van Arriva en lage marktaandeel van Connexxion bij aanbestede concessies opvallend.

Conclusie: In driekwart van de concessiegebieden in Nederland is één van de ABC-bedrijven actief. Het gegeven dat er bij 38% van de aanbestede concessies sprake is van een wisseling van vervoerders relateert het voordeel van de zittende vervoerder bij een openbare aanbesteding. Bij de aanbestede concessies verliest Connexxion terrein.

Berenschot

2. BEVINDINGEN FINANCIEN

2.1 AANWENDING GELDEN

Alle OV-autoriteiten krijgen een OV-budget van het Rijk (rijksbijdrageregeling). De omvang van deze bijdrage hangt (nog) voor het grootste deel af van reizigersinkomsten in de voorgaande jaren en kan dus van jaar tot jaar variëren, binnen de beperkingen van het totale budget. Onder het regime van de Wp2000 verdeelt de OV-autoriteit deze middelen over de concessies, eventuele CVV-contracten en andere zaken rondom openbaar vervoer. Een OV-autoriteit heeft hiervoor onder meer de mogelijkheid de volledige rijksbijdrage uit te keren of om een deel te reserveren, bijvoorbeeld om fluctuaties in de Rijksbijdrage op te vangen. Ook is het mogelijk met deze gelden extra OV-voorzieningen in te kopen (bijvoorbeeld naar een wijk in aanbouw) of te investeren in infrastructuur. Ook de aanbestedingskosten als zodanig kunnen op deze wijze worden gefinancierd. OV-autoriteiten zijn verder vrij eigen middelen aan de rijksbijdrage toe te voegen. Ongeveer een derde van de OV-autoriteiten meldt dat zij met eigen middelen bijdragen. Het gaat hierbij niet om erg hoge bedragen: maximaal €3 miljoen. Bijna geen enkele OV-autoriteit keert alle gelden van het Rijk uit aan de vervoerders. Ongeveer de helft van de OV-autoriteiten doet aan fondsvorming, dit bedraagt in de meeste gevallen enkele tonnen euro. De achtergehouden gelden worden in de meeste gevallen aangewend voor infrastructuur, toegankelijkheid/sociale veiligheid, financiering CVV en de bekostiging van de aanbesteding. Zoals te verwachten valt wordt er in aanbestede gebieden vaker gereserveerd voor de kosten van de aanbesteding dan in niet aanbestede gebieden.

Conclusie: In beperkte mate dragen OV-autoriteiten zelf financieel bij in aanvulling op de rijksbijdrage. Bijna geen enkele OV-autoriteit keert alle gelden van het rijk direct uit.

Berenschot

2.2 WIJZE VAN AFREKENEN

Voor de uitoefening van hun vervoerstaken krijgen vervoerders van de OV-autoriteit een budget ter beschikking. De wijze waarop dit budget wordt toegekend en de wijze waarop de financiële relatie wordt ingevuld varieert. Er zijn globaal twee mogelijkheden: een jaarlijkse bijdrage (lumpsum) of een bijdrage afhankelijk van de prestaties. In het laatste geval worden indicatoren vastgesteld en subsidiebedragen per prestatie eenheid. Via dergelijke afspraken kunnen naast het behalen van een opbrengstverhoging ook andere beleidsdoelstellingen worden gestimuleerd. Er zijn ruwweg twee typen indicatoren: fysieke indicatoren zoals reizigerskilometers en kwaliteitsindicatoren zoals klanttevredenheid. De wijze van afrekening geschiedt in aanbestede gebieden (56%) vaker op basis van een eenmalige (jaarlijkse) bijdrage (lumpsum) dan in niet aanbestede gebieden (31%). In de niet-aanbestede gebieden vindt de afrekening meer plaats op basis van geleverde prestaties (66%). In deze gevallen blijkt dat de vergoeding in de meeste gevallen afhankelijk is van reizigersopbrengsten en soms van het aantal dienstregelingen. Op basis hiervan kan worden geconstateerd dat bij niet aanbestede gebieden meer prikkels worden ingebouwd in de wijze van afrekenen dan bij aanbestede concessies. Door een vast bedrag bieden OV-autoriteiten aan de vervoerders bij aanbesteding meer zekerheid.

Conclusie: Bij openbare aanbestedingen worden minder prestatie prikkels in de financiële vergoeding ingebouwd en is vaker sprake van een lumpsum vergoeding voor de vervoersprestaties dan bij de onderhandse gunning. Waar er sprake is van prestatieafhankelijke vergoedingen zijn deze in de meeste gevallen op de reizigersopbrengsten gebaseerd, conform de rijksbijdragensystematiek.

2.3 OPBRENGSTRISICO

Bij het verlenen van een concessie worden afspraken gemaakt over welke partij het opbrengstrisico draagt. Als de vervoerder de drager van dit risico is, dan heeft de vervoerder een grotere prikkel om goede prestaties af te leveren en op deze manier zo hoog mogelijke opbrengsten te genereren. Vervoerbedrijven geven aan dat hier een relatief grote stimulans van uit gaat, groter dan bijvoorbeeld de meeste bonus/malus regelingen. Dit hangt vooral samen met het financiële belang dat gepaard gaat met het opbrengstenrisico. In bijna alle aanbestede concessies ligt de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder. De niet-aanbestede concessies geeft meer een gedifferentieerd beeld. Bijna alle kaderwetgebieden en provincies leggen het risico bij de vervoerder. Bij de VOC-gemeenten ligt het risico in ruim de helft van de gevallen bij de gemeente. Dit is verklaarbaar vanuit de historische context. In het verleden droegen alle gemeenten zelf het opbrengstrisico van het stadsvervoer. In andere gebieden lag dit risico bij de streekvervoerders.

Berenschot

Conclusie: In bijna alle aanbestede concessies ligt de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder, waardoor deze gestimuleerd worden te werken aan een stijging van de opbrengsten.

2.4 BONUS/MALUS AFSPRAKEN

Een variant op prestatiebeloning is de bonus-malus regeling. In dit geval krijgt de vervoerder een afgesproken bedrag: bij goed of slecht presteren wordt een bonus gegeven dan wel een boete ingehouden. Op basis van de informatie van de OV-autoriteiten blijkt dat er zowel in aanbestede als niet-aanbestede gebieden in de meeste gevallen bonus/malus afspraken worden gemaakt. In de interviews wordt door vervoerbedrijven aangegeven dat door de vaak beperkte omvang van de bonussen er in de praktijk veelal weinig effect vanuit gaat. De top 3 van bonus/malus afspraken in aanbestede gebieden is:

1. Afspraken over reizigersgroei/opbrengsten.
2. Afspraken over houden aan de eisen in de concessie.
3. Afspraken over klanttevredenheid/afspraken over communicatie.

De top drie in niet-aanbestede gebieden is:

1. Afspraken over reizigersgroei/opbrengsten.
2. Afspraken over klanttevredenheid.
3. Afspraken over de kwaliteit van de dienstverlening.

Opvallend verschil tussen aanbestede en niet-aanbestede gebieden is dat er in aanbestede gebieden procentueel in meer gevallen afspraken over het houden aan de eisen in de concessie worden gemaakt. Dit kan opnieuw duiden op een grotere nadruk op een zakelijke relatie in aanbestede gebieden.

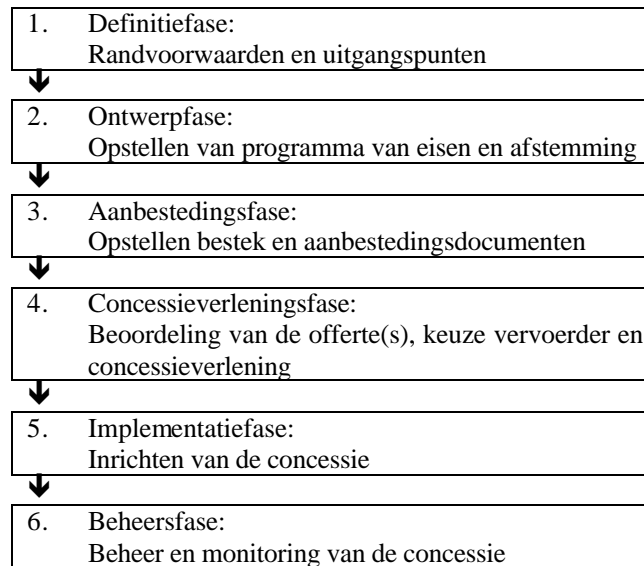
Conclusie: Zowel in aanbestede als niet-aanbestede concessiegebieden worden meestal bonus/malus afspraken gemaakt. Reizigersgroei is hierbij het belangrijkste criterium.

Overall financiële conclusie: In de financiële relatie wordt er bij de openbare aanbestedingen veelal voor gekozen om de vervoerder zekerheid te geven over de te verwachten subsidie tijdens de concessieperiode. De financiële prestatieprikkel komt vooral voort uit het opbrengstenrisico dat in bijna alle aanbestede gebieden bij de vervoerder ligt. Bonus/malus-regelingen komen hierboven op, maar het feitelijk effect hiervan kan door de vaak beperkte omvang volgens een aantal vervoerbedrijven worden gerelativeerd.

Berenschot

3. BEVINDINGEN CONCESSIEVERLENINGSCYCLUS

In dit hoofdstuk volgen wij de concessieverleningscyclus. De verschillende stappen zijn:



3.1 DEFINITIEFASE

Het aanbesteden of gunnen van een concessie begint met de definitiefase. In deze fase worden de randvoorwaarden en uitgangspunten van de concessie bepaald. In deze paragraaf besteden we achtereenvolgens aandacht aan de (mate van dynamiek van de) beleidsdoelen, de looptijd van een concessie, de grensoverschrijdende lijnen, de rol van CVV en de omvang van concessiegebieden.

3.1.1 Beleidsdoelen

Uit de enquêtes blijkt dat de vier belangrijkste beleidsdoelen die OV-autoriteiten nastreven met OV-concessie zijn (in volgorde van belangrijkheid):

1. Verbeteren bereikbaarheid/leefbaarheid.
2. Verbeteren kwaliteit dienstverlening.
3. Verbeteren van de verhouding prijs/kwaliteit.
4. Groei OV-gebruik.

Berenschot

Deze rangorde van beleidsdoelen geldt voor zowel aanbestede als niet-aanbestede concessies. Het is wel zo dat in aanbestede concessies de nadruk veel meer ligt op de verbetering van de bereikbaarheid en leefbaarheid. In niet-aanbestede gebieden liggen het eerste en tweede beleidsdoel veel dichterbij elkaar. Opvallend is dat één van de doelen van de Wp2000 namelijk een belangrijke verbetering van de kostendekkingsgraad bij de OV-autoriteiten niet primair op het netvlies staat.

In aanbestede gebieden zijn de beleidsdoelen over het algemeen niet veranderd als gevolg van aanbesteding. Uit de beschikbare informatie blijkt dat hiervan slechts bij één aanbestede concessie sprake is. Wel ligt bij de aanbestede concessies de nadruk minder op de kwaliteit van de dienstverlening als doelstelling. In gebieden waar nog niet is aanbesteed, is het ook de verwachting dat de beleidsdoelen niet zullen veranderen als gevolg van aanbesteding.

Conclusie: De belangrijkste beleidsdoelen die OV-autoriteiten met concessioneering nastreven zijn een verbetering van de bereikbaarheid en de leefbaarheid. Deze beleidsdoelen veranderen niet als gevolg van het wel of niet aanbesteden van concessies.

3.1.2 Looptijd concessie

Op grond van de Wet Personenvervoer 2000 verlenen de OV-autoriteiten een concessie aan vervoerders. De duur van de concessie is hierbij bepaald op maximaal 6 jaar. Wij constateren dat aanbestede concessies gemiddeld een langere looptijd hebben dan in niet-aanbestede concessies:

- In aanbestede concessies is de gemiddelde looptijd (exclusief verlenging) 4,4 jaar waarbij 44% een looptijd heeft van 5-6 jaar.
- In niet-aanbestede concessies is de gemiddelde looptijd 3,2 jaar waarbij 40% een looptijd heeft van 1-2 jaar.

Het verschil is als volgt te verklaren. In aanbestede concessie verwacht de vervoerder zekerheid enige jaren te kunnen rijden zodat de vervoerder ook kan investeren. Hier houdt de OV-autoriteit rekening mee. Veel concessies kennen hierbij ook een verlengingsmogelijkheid. Bij elkaar geeft dit vaak de mogelijkheid voor een concessieperiode van 6 jaar. Wat betreft de niet-aanbestede concessies hebben veel OV-autoriteiten de oude contracten met de vervoerder omgezet in concessies met dezelfde vervoerder met een kortere looptijd om enige tijd te winnen om af te wegen wel of niet te gaan aanbesteden dan wel een aanbesteding goed voor te bereiden.

Berenschot

Een verlenging van de lopende concessie zonder toepassing van de aanbestedingsprocedure is mogelijk mits in totaal de wettelijk toegestane maximumtermijn van 6 jaar niet wordt overschreden. Uit de ons beschikbare informatie blijkt dat er nog weinig OV-autoriteiten met een tussentijdse verlenging bezig zijn. De meeste aanbestede concessie zijn immers net gestart.

Het belangrijkste criterium voor eventuele verlenging in aanbestede gebieden is de tevredenheid van de reiziger. Hieruit volgt een opvallend verschil met niet-aanbestede gebieden, waar dit criterium bij verlenging niet genoemd wordt. De mogelijkheid om een gunstiger meerjarencontract af te sluiten geeft hier in de meeste gevallen de doorslag.

Conclusie: In aanbestede gebieden is gemiddeld sprake van een langere looptijd van de concessies. In veel gevallen is hierbij sprake van een verlengingsoptie binnen de maximale periode van zes jaar. Reizigerstevredenheid is in deze gebieden het belangrijkste criterium voor een verlenging van de concessie.

3.1.3 Grensoverschrijdende lijnen

De concessiegebieden zijn geografisch afgebakend. Er is hierdoor in de meeste gevallen sprake van grensoverschrijdende lijnen tussen concessiegebieden. OV-autoriteiten staan voor de taak om grensoverschrijdende lijnen toe te delen aan concessies en hierover overleg te voeren met hun “buur-overheden”. Zij moeten daarbij ook rekening houden met de belangen van reizigers en de aantrekkelijkheid voor de vervoerders. Uit de aan ons verstrekte gegevens blijkt dat grensoverschrijdende lijnen bijna overal in zowel aanbestede als niet-aanbestede concessies voorkomen: bij aanbestede concessies gaat het gemiddeld om 13 lijnen per concessie; bij niet-aanbestede concessies om 30. Met name in de Kaderwetgebieden en VOC-gemeenten zijn er veel grensoverschrijdende lijnen; op Waddeneilanden zijn er vanzelfsprekend geen grensoverschrijdende lijnen.

In het algemeen zijn er de volgende mogelijkheden om grensoverschrijdende lijnen *bestuurlijk* toe te delen:

- Lijnen kunnen worden geknipt tussen twee OV-autoriteiten.
- Lijnen kunnen worden overgedragen van de ene naar de andere OV-autoriteit.
- Lijnen van een andere concessie kunnen worden gedoogd door een OV-autoriteit.

Bij de meeste concessies is de bestuurlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van grensoverschrijdende lijnen overgedragen naar één vervoersautoriteit. Een geknipte verantwoordelijkheid komt bij 20% van de concessies voor. In aanbestede gebieden is de overdracht van de verantwoordelijkheid relatief vaker (50% van de gebieden waar dit relevant is) aan de orde dan in niet-aanbestede gebieden (33%).

Berenschot

Waarschijnlijk realiseren OV-autoriteiten zich dat bij aanbestedingen in een concurrerende sfeer het overdragen van lijnen meer duidelijkheid biedt voor de vervoerder die een offerte moet indienen.

Bij de geknipte lijnen wordt doorgaans de operationele verantwoordelijkheid voor afstemming bij de vervoerder gelegd. Dit gaat vaak goed, maar leidt soms tot knelpunten. Reizigers kunnen worden geconfronteerd met een extra overstap. Soms worden de knips bewust gemaakt vanuit vervoerkundige argumenten. Bijvoorbeeld kunnen lange lijnen ook nadelig zijn voor reizigers, bijvoorbeeld door het ontstaan van vertragingen. Van de kant van de vervoerders is er kritiek op de OV-autoriteiten. Vervoerders menen dat concessieverleners in eerste instantie de verantwoordelijkheid hebben om de problematiek van grensoverschrijdende lijnen onderling goed te regelen en deze verantwoordelijkheid niet mogen afwentelen op vervoerders. Deze zijn immers elkaars concurrenten. Dit heeft geleid tot problemen. Zo kende de lijn Tiel – Nijmegen een doorgaande busverbinding. In het kaderwetgebied Knooppunt Arnhem – Nijmegen verzorgt Novio (i.s.m. Hermes) het vervoer; in het aangrenzende Rivierenland sinds kort concurrent Arriva. Omdat beide vervoerders niet tot overeenstemming konden komen over wie het vervoer verzorgt over deze grensoverschrijdende lijn moeten passagiers in Druten overstappen. Er zal nu een proef worden gehouden om te kijken naar oplossingen voor deze overstap. Drie weken lang zal er 's-ochtends en 's-avonds een rechtstreekse verbinding rijden tussen Dreumel en Nijmegen. Na drie weken wordt bekeken of de proef is geslaagd.

In de interviews kwam ook naar voren dat bij een aanbesteding in het geval van een wisseling van vervoerders de problematiek van afstemming scherper wordt. Het blijkt dan vaak lastiger door de vervoerders onderling tot overeenstemming te komen. Vaste patronen moeten opeens worden doorbroken doordat er mogelijk een andere vervoerder komt.

Inmiddels is de zogenaamde Veegwet Wp2000 in voorbereiding waarin de verantwoordelijkheden voor de overheden ten aanzien van de grensoverschrijdende lijnen scherper worden geformuleerd en waarmee tevens de minister extra mogelijkheden heeft voor een aanwijzing.

Conclusie: Er zijn veel concessie grensoverschrijdende lijnen. Het aantal hangt vooral samen met de kenmerken van de concessiegebieden en minder met de keuze voor wel of niet aanbesteden. In de meeste gevallen is sprake van het overdragen van de verantwoordelijkheid aan één OV-autoriteit. Bij het knippen van lijnen dienen de vervoerders veelal voor een goede afstemming te zorgen. Dit leidt soms tot knelpunten zoals het overstappen van reizigers. De problematiek van afstemming is bij aanbestede gebieden complexer, doordat bestaande patronen dan vaker worden doorbroken door de komst van een nieuwe vervoerder.

Berenschot

3.1.4 Rol CVV

Wij hebben de OV-autoriteiten tevens enkele vragen gesteld over het verband tussen Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV) en het reguliere openbaar vervoer. In principe hoeft er geen verband te zijn tussen het aanbesteden van CVV en openbaar busvervoer. OV-autoriteiten kunnen er echter voor kiezen deze aanbestedingen parallel te laten verlopen dan wel te integreren in één aanbesteding. Het CVV valt niet onder de concessiesystematiek. In het laatste geval dient CVV een apart “kavel” zijn binnen één aanbesteding. Het CVV is in ongeveer een derde van alle concessiegebieden niet aan de orde. In tweederde van alle concessiegebieden is er wel sprake van CVV. Procentueel gezien komt CVV in aanbestede concessiegebieden minder vaak voor dan in niet-aanbestede gebieden (63% tegen 73%).

Als we kijken naar de aanbestede en niet-aanbestede gebieden waar CVV plaatsvindt dan zien we dat CVV door de OV-autoriteiten gezien wordt als aanvullend én deels vervangend. Dit geldt voor 7 van de 10 (70%) aanbestede gebieden en voor 21 van de 36 (58%) niet-aanbestede gebieden.

In 4 van de 10 aanbestede concessiegebieden waar CVV plaatsvindt is dit tegelijkertijd aanbesteed met het regulier Openbaar Vervoer. In de rest van de gevallen is dat dus apart aanbesteed. Ook in de niet-aanbestede concessiegebieden is het CVV wel aanbesteed (verplicht). In twee gebieden waar het openbaar vervoer nog niet is aanbesteed, is men wel van plan dit gelijktijdig met het CVV te doen.

Conclusie: CVV komt in niet-aanbestede gebieden vaker voor dan in aanbestede gebieden. In de aanbestede gebieden is het CVV iets vaker ook vervangend voor het lijngebonden OV. Het aanbesteden van OV leidt niet tot een grotere afstemming met CVV door de OV-autoriteit.

3.1.5 Omvang concessiegebieden

De omvang van concessies naar omzet lopen uiteen van ongeveer enkele honderdduizenden tot tientallen miljoenen euro's. Ook de fysieke gebiedsomvang verschilt. Met name van de kant van de vervoerders wordt gewezen op het belang van de omvang van de concessie. Erg grote concessiegebieden hebben als nadeel dat de financiële risico's in absolute zin groot zijn (bijvoorbeeld door tegenvallende reizigersopbrengsten), waardoor slechts weinig en grote vervoerbedrijven geïnteresseerd zullen zijn in het winnen van betreffende concessie. Erg kleine concessiegebieden leiden tot een te grote versnippering van het aanbod van openbaar vervoer, tot veel overleg tussen concessieverleners en vervoerders over grensoverschrijdende aangelegenheden en tot hogere kosten per eenheid ten gevolge van het wegvallen van schaalvoordelen.

Berenschot

Vervoerders zijn van mening dat meer aandacht dient te worden besteed aan de omvang van een concessie. Overigens kunnen zij moeilijk aangeven wat de omvang is van een optimale concessie: en wat voor de een klein is kan voor de ander groot zijn (Connexxion versus TCR). Vanuit de grote vervoerbedrijven wordt wel een maximaal bedrag genoemd van €15 miljoen per jaar. In dat kader is het goed dat momenteel ervaringen worden opgedaan met aanbestedingen van concessies van uiteenlopende omvang.

Conclusie: Voor vervoerders is de omvang van een concessie van groot belang om op een efficiënte manier het vervoer te kunnen verrichten. De optimale omvang van een concessie is echter niet eenduidig aan te geven.

3.2 ONTWERP EN AANBESTEDINGSFASE

Na de definitiefase volgt de ontwerp- en aanbestedingsfase. Achtereenvolgens komen hier aan de orde de belangrijkste elementen uit het Programma van Eisen (PvE), de informatieverstrekking van de zittende vervoerder en de personele/materiële inzet bij de voorbereiding van een aanbesteding.

3.2.1 Programma van Eisen (PvE)

De Wet Personenvervoer 2000 verplicht de concessieverlener bij aanbesteding tot het opstellen van een Programma van Eisen. Dit programma vormt de weerslag van de eisen en wensen die OV-autoriteiten stellen ten aanzien van het Openbaar Vervoer in het concessiegebied. Dit vormt daarmee een belangrijk stuk informatie voor de vervoerder om zijn aanbieding op te baseren.

In aanbestede gebieden zijn de drie belangrijkste elementen uit het PvE de volgende:

- Dienstregeling kwalitatief, zoals het aandoen van specifieke locaties.
- Lijnvoering netwerk.
- Dienstregeling kwantitatief, zoals aantal dienstregelinguren.

In niet-aanbestede concessiegebieden is in veel gevallen geen sprake van een Programma van eisen. Wel hebben wij de OV-autoriteiten gevraagd aan welke elementen zij het meeste aandacht besteden in hun overleg met de vervoerder. Dit betreffen de volgende elementen:

- Lijnvoering netwerk.
- Dienstregeling kwalitatief.
- Dienstregeling kwantitatief.

Berenschot

De top drie ligt zowel in aanbestede als in niet-aanbestede gebieden redelijk dicht bij elkaar. Het meest opvallende verschil tussen aanbestede en niet-aanbestede concessiegebieden is gelegen in het feit dat in aanbestede gebieden ongeveer twee keer zo vaak nieuw materieel wordt voorgeschreven.

Nieuw materieel wordt in aanbestede gebieden dus van meer belang geacht. Waarschijnlijk ligt hier ook een verband met de looptijd van de concessies. In de niet-aanbestede gebieden is zoals reeds eerder geconstateerd vaak sprake van een soort (korte) overgangssituatie: 40% van de concessies heeft een looptijd van 1-2 jaar. Het is logisch dat een OV-autoriteit voor een dergelijke korte periode gezien de korte investeringstijd geen extra eisen stelt aan het materieel.

Een aspect dat in de interviews naar voren werd gebracht is de omgang van de dienstregeling. Deze behoort op basis van de wet te worden vastgesteld door het vervoerbedrijf, terwijl in veel PvE's wordt bepaald dat de OV-autoriteit eerst dient in te stemmen. De rechter heeft onlangs bepaald dat deze werkwijze in strijd is met de wet. De vraag is nu op welke wijze er in het PvE en de concessie toch aandacht aan kan worden besteed. Het CVOV geeft aan dat er bijvoorbeeld een privaatrechtelijke afspraak gemaakt kan worden met betrekking tot de dienstregeling. Vooral vanuit de vervoerbedrijven is aangegeven dat er behoefte is aan meer tariefvrijheid en de invoering van de chipcard. Dit geeft de vervoerbedrijven meer inzicht in hun opbrengsten en hen tevens meer mogelijkheden ten aanzien van het tariefinstrument.

Conclusie: De verschillen tussen de belangrijkste punten uit de PvE's van aanbestede en uit het overleg met de vervoerder in de niet-aanbestede concessiegebieden zijn vrij klein. Wel wordt bij aanbestede gebieden in het PvE vaker nieuw materieel voorgeschreven. Een aandachtspunt vormt de omgang met de dienstregeling en het tariefinstrument.

3.2.2. Ontwikkelfunctie

De Wp2000 maakt de OV-autoriteit binnen z'n territorium eindverantwoordelijk voor het openbaar vervoer. Tegelijkertijd gaat de wet ervan uit dat het vervoeren van reizigers een markt is, waarin de vervoerder de ruimte krijgen om met goede producten en een juiste marktbenadering reizigers te werven en aan zich te binden. De zogenaamde ontwikkelfunctie is de brug tussen beleid en uitvoering waarbij het beleid de verantwoordelijkheid is van de OV-autoriteit en de uitvoering van de vervoerder. De OV-autoriteit bepaalt wie welk deel van de ontwikkelfunctie voor zijn rekening neemt. Uit de verzamelde informatie blijkt dat de ontwikkelfunctie bij de aanbestedingen bij 75% van de aanbestede concessies vooral een verantwoordelijkheid van de OV-autoriteit is. Bij de niet-aanbestede concessies is dit meer gelijkmatig verdeeld.

Berenschot

Amersfoort is een concessieverlener die in de aanbesteding de ontwikkelfunctie grotendeels bij de vervoerder heeft gelegd. De gemeente heeft enkele basiseisen geformuleerd zoals een minimum bedieningsniveau, de positie van de stadsdienst in het OV-systeem en de afstemming met NS en het streekvervoer. Maar zo was het lijnennet en dan met name de lijnvoering in zijn geheel vrij. Er werden uiteindelijk vier offertes ingediend met geheel verschillende netwerken. Dit gebrek aan duidelijke voorschriften heeft er bij de uitvoering wel toe geleid dat er een flinke discussie is ontstaan tussen Amersfoort en Connexxion over de inzet van (klein) materieel, waardoor reizigers op de perrons achter blijven.

In de interviews wordt ook aangegeven dat de overheden die kiezen voor een openbare aanbesteding de ontwikkelfunctie meer aan zich houden en de vervoerder minder ontwikkelruimte geven dan overheden die onderhands concessies gunnen. Bij een onderhandse gunning worden over het algemeen in gezamenlijk overleg afspraken gemaakt over de te leveren voorzieningen en kwaliteit van de dienstverlening. Hierbij geeft de overheid vaak de beleidsmatige kaders aan en vult de vervoerder deze in. Deze ontwikkelruimte voor een vervoerder is niet aanwezig bij een openbare aanbesteding, aangezien de Europese voorschriften uit oogpunt van gelijke marktkansen verhinderen dat de zittende vervoerder betrokken is bij het opstellen van het bestek. Een zekere mate van risicomijding door de OV-autoriteit bij de eerste schreden op het aanbestedingspad speelt hier ook mee. Bij openbare aanbestedingen zijn OV-autoriteiten bang dat zij niet het gewenste product krijgen als vervoerders veel ruimte krijgen dit in te vullen.

De noodzaak om de beoordeling zo objectief mogelijk te doen leidt er daarbij toe dat er daarnaast over het algemeen sprake is van gesloten bestekken en dat er hierdoor ook weinig ruimte wordt gegeven aan een eigen invulling door de vervoerder of dat deze wordt uitgedaagd voor vernieuwing. Het wordt dan immers veel moeilijker om de offertes te vergelijken en tot een zoveel mogelijk geobjectiverd oordeel te komen. Dit vertaalt zich ook in de keuze en het gewicht van de gehanteerde gunningscriteria, waarbij het accent vooral ligt op de meetbare grootheden kwantiteit van het voorzieningenniveau, vaak in dienstregelingsuren (DRU's), en de prijs.

Een aantal vertegenwoordigers van OV-autoriteiten tekent hierbij aan dat de vervoerbedrijven niet of niet meer in staat zouden zijn de ontwikkelfunctie goed in te vullen aangezien de ontwikkelaars allemaal zouden zijn wegbezuinigd bij de vervoerbedrijven; dit zou worden bevestigd door ervaringen bij onderhandse gunningen. Er zijn overheden die zelf ontwikkelaars in dienst hebben genomen en dit een ook een taak van de overheid vinden.

Berenschot

Conclusie: De ontwikkelfunctie ligt bij een openbare aanbesteding meer bij de OV-autoriteit dan bij een onderhandse gunning van de concessie. Er is minder ontwikkelruimte voor de vervoerder of voor vernieuwing. Dit wordt volgens de respondenten veroorzaakt door een aantal factoren:

- *Door de procedurevoorschriften van een Europese aanbesteding zijn er minder mogelijkheden om met het vervoerbedrijf samen te werken bij de opstelling van het PvE en het bestek.*
- *Door de eisen die worden gesteld aan een objectieve beoordeling van de offertes, is er minder sprake van open bestekken met ontwikkelruimte voor de vervoerder en ligt het accent bij de gunningscriteria meer op kwantitatieve vergelijkbare grootheden.*
- *Bij de eerste aanbestedingen is er sprake van risicomijding, die leidt tot het precies uitwerken van het gevraagde OV-product.*
- *De vervoerbedrijven zouden door bezuinigingen minder in staat zijn de ontwikkelfunctie op zich te nemen.*

3.2.3 Informatieverstrekking van zittende vervoerder in het geval van aanbesteding

Bij aanbesteding dient de zittende vervoerder vervoerskundige, financiële en personele informatie te verstrekken aan de OV-autoriteit. Dit heeft tot doel dat alle potentiële aanbieders over dezelfde informatie beschikken zodat er sprake is van gelijke concurrentieverhoudingen. De OV-autoriteiten die aanbesteden beoordelen de levering van informatie door de zittende vervoerder voor de drie door ons gevraagde categorieën verschillend. De levering van informatie op vervoerkundig gebied wordt goed tot redelijk beoordeeld en de informatieverstrekking op financieel gebied is overwegend redelijk. De informatielevering op het gebied van personeel wordt in 75% van de gevallen als slecht beoordeeld. De kwaliteit van de geleverde informatie krijgt per categorie een vergelijkbare beoordeling. Ten aanzien van personeel geldt dat de kwaliteit van de gegevens redelijk is. Grootste knelpunt is derhalve het leveren van de personele gegevens. Het blijkt voor vervoerders lastig om te bepalen hoeveel personen aan de concessie kunnen worden toegerekend op het moment van beëindiging van de concessie. Dit geldt zowel voor het directe personeel (bijvoorbeeld de chauffeurs) als het indirecte personeel (stafmedewerkers). Vervoerders beschouwen deze informatie tevens als concurrentie gevoelig. Om te illustreren hoe groot dit knelpunt kan zijn, vermelden wij de opmerking van Arriva dat Connexxion bij de concessie Noord-Holland Noord/Alkmaar 450 f.t.e.'s had opgegeven, terwijl Arriva van oordeel was de concessie met 320 f.t.e.'s te kunnen verzorgen.

Berenschot

Op het gebied van informatieverstrekking is specifiek de informatie ten aanzien van de inkomsten uit de Studenten OV-kaart (SOV) genoemd. Deze opbrengsten kunnen behoorlijk oplopen en mede bepalend zijn voor het voorzieningenniveau dat de vervoerder op de weg kan brengen. De OV-autoriteit dient een indicatie van dit bedrag in het bestek op te nemen anders heeft de zittende vervoerder een concurrentievoordeel. De wijze waarop deze geldstroom loopt wordt geregeld tussen het rijk (ministerie van OC&W) en de vervoerbedrijven. De verdeling tussen de partijen is niet openbaar. De zittende vervoerder geeft vaak maar moeizaam duidelijkheid over de verdeling van de SOV-inkomsten over de concessies. Zowel de levering van deze informatie als de kwaliteit hiervan wordt daarom als slecht beoordeeld. Naast het feit dat nieuwelingen al het nadeel hebben dat zij moeten gissen hoe groot de SOV-inkomsten voor de concessie zijn, hebben zij ook als nadeel dat als de concessie aan hen gegund zou worden, zij nog in onderhandeling moeten met de oude vervoerder om hun deel van de SOV-inkomsten te krijgen.

Conclusie: De aanbestedende OV-autoriteiten zijn tevreden over de kwaliteit en tijdigheid van de door de zittende vervoerder geleverde informatie op vervoerkundig en financieel gebied. Ronduit ontevreden zijn ze over de kwaliteit en tijdigheid van de personele informatie. Ook de informatie over de Studenten OV-kaart is onvoldoende.

3.2.4 Informatieverstrekking door OV-autoriteiten

Om een goede offerte uit te brengen dienen OV-autoriteiten in het kader van het bestek uitgebreide informatie te leveren over de concessie zoals aantal inwoners, belangrijke locaties voor reisdoelen, beschikbare infrastructuur, over de vervoermarkt (zoals actuele dienstregeling, bezettingsgraad, opbrengsten, kosten) en over personele aspecten. De vervoerders zijn in het algemeen ontevreden over de informatieverstrekking door de OV-autoriteiten. De vervoerders ervaren dit als één van de grootste knelpunten bij het opstellen van een concurrerende offerte. De concessieverlener kan niet altijd zekerheid verschaffen over de reizigersopbrengsten in het eerste concessiejaar, waardoor risico-opslagen moeten worden ingebouwd (voorbeeld concessie Zutphen-Hengelo-Oldenzaal). Ook de door de zittende vervoerder aan de OV-autoriteit verstrekte informatie blijkt regelmatig onbetrouwbaar te zijn op het gebied van OV-studentenkaartgelden en personeelskosten. Zoals in de vorige paragraaf gemeld krijgen de OV-autoriteiten ook niet altijd de goede informatie van de zittende vervoerder. Verder is door offerende vervoerders de onduidelijkheid genoemd in hoeverre en tegen welke voorwaarden zittende vervoerders bereid zijn garages en busstallingen ter beschikking te stellen na het verliezen van een concessie. Offerende vervoerders moeten hierdoor een extra risico in hun offerteprijs incalculeren.

Berenschot

Tevens vinden vervoerders dat concessieverleners zich niet altijd voldoende inspannen om nieuwkomers adequaat te informeren en zo een gelijke kans te bieden. In het algemeen worden de informatiebijeenkomsten die bij openbare aanbestedingen worden gehouden positief gewaardeerd. Wel beschouwen de vervoerders als een knelpunt dat het lastig is bilateraal met de opdrachtgever contact te onderhouden in de fase van het opstellen van een offerte. Europese aanbestedingsregels schrijven voor dat elke informatie die aan een partij wordt gegeven aan alle offerende partijen moet worden verstrekt. OV-autoriteiten moeten nog wennen aan deze regels. Er zijn OV-autoriteiten geweest die helemaal hebben geweigerd enig contact te onderhouden met de vervoerder naast de informatiebijeenkomst. Dit gaat verder dan de voorschriften van de Europese aanbestedingsregels.

Conclusie: De vervoerders ervaren gebrekkige informatievoorziening door de OV-autoriteit als één van de grootste knelpunten bij inschrijving in een gebied van een andere vervoerder. Dit wordt voor een deel veroorzaakt doordat de OV-autoriteit door de zittende vervoerder slecht wordt geïnformeerd, voor een ander deel door een (te) grote procedurele voorzichtigheid. Vervoerders lopen hierdoor een groter risico.

3.2.5 Inspanning voorbereiding inclusief gebruik externen

In het algemeen hanteert het CVOV voor de voorbereiding van een concessie de vuistregel dat dit twee mensjaar in twee jaar kost. De meeste OV-autoriteiten komen hier niet aan. De eigen inzet in de voorbereiding zit bij ongeveer de helft van de aanbestede gebieden tussen de 1 en 2 f.t.e. In niet-aanbestede gebieden worden er minder f.t.e. ingezet in de voorbereiding. Dit is logisch omdat in deze gebieden het werk meestal nog weinig veranderd is. In veel gevallen zijn contracten voor enkele jaren op vrij eenvoudige wijze omgezet in concessies.

In aanbestede gebieden wordt in de meeste gevallen (80%) bij het voorbereiden gebruik gemaakt van externe ondersteuning. Het gemiddelde bedrag is €114.000. De ingehuurde capaciteit is ofwel relatief klein (tot € 25.000) ofwel groot (> €100.000). Opvallend is hierbij dat de VOC-gemeenten die hebben aanbesteed zonder uitzondering veel ondersteuningscapaciteit hebben ingezet (> €100.000). Waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat deze gemeenten gezien het vervallen van hun status geen (van hun toch al beperkte) capaciteit vrijmaken om eenmalig een aanbesteding voor te bereiden. In de niet-aanbestede gebieden is de externe ondersteuning in 70% van de concessiegebieden onbekend en dus waarschijnlijk beperkt. Gemiddeld bedraagt het wel opgegeven bedrag €45.000.

OV-bedrijven melden veel tijd en geld kwijt te zijn voor het opstellen van offertes. Zij zouden graag hiervoor van de OV-autoriteit een vergoeding willen zien.

Berenschot

Conclusie: Aanbesteden van concessies kost aanzienlijk meer geld en personele inspanning dan niet aanbesteden. De inzet blijft echter achter op de norm zoals door het CVOV opgesteld.

3.3 CONCESSIEVERLENINGSFASE EN IMPLEMENTATIEFASE

In deze fasen worden de offertes beoordeeld en de vervoerder gekozen die de concessie mag uitvoeren. In de implementatiefase wordt concessie ingericht. Deze fase duurt tot het moment dat de vervoerder op basis van de nieuwe concessie gaat rijden.

3.3.1 Inschrijvende vervoerders aanbestede gebieden

Uit de verzamelde informatie blijkt dat Arriva (14 gebieden, 88%), Connexion (11 gebieden, 69%) en BBA/Connex (10 gebieden, 63%) op meerdere openbaar aanbestede concessiegebieden te hebben ingeschreven. Opvallend is dat de ABC-bedrijven niet op alle concessies inschrijven. Deze cijfers worden sterk beïnvloed door de vier aparte concessies van de Friese Waddeneilanden waar Connexion en BBA/Connex zich niet hebben ingeschreven. Ook schrijft Connexion zich niet in waar dochterbedrijf Hermes zich inschrijft. De overige aanbieders bij openbare aanbestedingen (Syntus, Hermes, TCR, Novio, Stadsvervoer Nederland) blijken slechts weinig of eenmalig op een openbare aanbesteding te hebben ingeschreven. Tevens kan worden geconstateerd dat niet één keer een buitenlandse vervoerder direct op een openbare aanbesteding heeft ingeschreven.

Het bovenstaande beeld wordt bevestigd door de interviews met vertegenwoordigers van betrokken partijen. Concessieverleners geven aan dat de inschrijvingen op een concessie over het algemeen slechts een beperkt aantal vervoerders betreft. Hierbij zijn het voornamelijk de reeds op de Nederlandse markt aanwezige vervoerbedrijven die op de concessie inschrijven. Betrokkenen merken op dat de Nederlandse markt te ingewikkeld is voor buitenlandse toetreders om via een aanbesteding op toe te treden. Toetreding via het overnemen van Nederlandse vervoerders heeft wel plaatsgevonden (Arriva, Connex).

De belangrijkste redenen voor vervoerders om in te schrijven op aan te besteden concessies zijn gelegen in de continuïteit van de onderneming en het uitbreiden van het marktaandeel.

Conclusie: Het zijn vooral de ABC-bedrijven die inschrijven op aanbestede concessies. Buitenlandse bedrijven tonen tot nu toe geen directe interesse voor inschrijving op concessies, wel voor het overnemen van vervoerbedrijven.

Berenschot

3.3.2 Gunningscriteria

OV-autoriteiten maken van tevoren duidelijk op basis van welke criteria de concessie wordt gegund. De genoemde gunningscriteria lopen uiteen. De totale kosten van uitvoering van de dienstregeling en de aangeboden kwaliteit van het openbaar vervoer zijn de meest genoemde criteria (56%). Daarnaast geven OV-autoriteiten aan dat het oordeel van het klantenpanel en de bijdrage van het OV-product aan de totale lokale/regionale mobiliteit, belangrijke criteria zijn die in het beoordelings- en gunningsproces een rol spelen.

Opvallend is dat de ‘totale kosten van de dienstregeling’ met name door provincies en (in mindere mate) VOC-gemeenten als belangrijkste criterium wordt genoemd. Dit terwijl kaderwetgebieden aangeven dat met name ‘kwaliteit OV’ als belangrijkste criterium wordt gehanteerd. Ook de vervoerders zeggen de indruk te hebben dat concessieverleners veelal concessies gunnen op basis van de prijs voor het OV-product (“prijs per DRU”), en in mindere mate de kwaliteit ervan (voorbeeld 1: Rivierenland, prijs per DRU leidend, ongeacht het moment waarop de DRU’s geleverd worden; voorbeeld 2: Amersfoort: kleinschalige DRU’s tellen even zwaar mee als grootschalige DRU’s). Uit de gesprekken met vervoerbedrijven blijkt dat zij van mening zijn dat concessieverleners bij kwaliteitsverbetering vooral aan nieuwe bussen denken, terwijl verbetering van de dienstverleningskwaliteit veel minder een item is.

Conclusie: De totale kosten en de kwaliteit van het OV zijn de belangrijkste gunningscriteria, waarbij het accent vooral ligt op het eerste.

3.3.3 Selectie en beoordelingsprocedure

De selectie en beoordelingsprocedure wordt uitgevoerd door de OV-autoriteit. Dit wordt altijd in teamverband gedaan. Hoewel het niet altijd makkelijk is de offertes te beoordelen, komen de OV-autoriteiten, wanneer de gunningscriteria van tevoren goed zijn doordacht, er in het algemeen goed uit. Uit de gesprekken met de vervoerbedrijven komt het oordeel naar voren dat vrijwel alle concessieverleners de selectie- en beoordelingsprocedure op een professionele en zorgvuldige wijze uitvoeren. Wel wordt af en toe melding gemaakt van ondoorzichtigheid in de wijze waarop offertes worden gewogen op geformuleerde gunningscriteria.

Conclusie: De selectie en beoordelingsprocedure is doorgaans zorgvuldig. Voor de vervoerders is de weging van gunningscriteria ten opzicht van elkaar minder doorzichtig.

Berenschot

3.3.4 Besprekingen na het gunningsbesluit

In 75% van de concessiegebieden die na openbare aanbesteding zijn gegund, heeft na afloop nog besprekingen plaatsgevonden met de winnende vervoerder over de concessieovereenkomst. In deze besprekingen stond met name de dienstregeling centraal. Daarnaast werd tevens over de prijs en het personeel gesproken en in mindere mate over overige onderwerpen (zoals bijvoorbeeld het in te zetten materieel).

In de interviews werd over het algemeen aangegeven dat tijdens de besprekingen de punten op de i worden gezet of zaken nader worden uitgewerkt. In een aantal concessies is ook afgesproken dat vervoerders nog met nadere informatie komen na de gunning van de concessie. OV-autoriteiten zijn er zich over het algemeen van bewust dat de speelruimte als gevolg van de voorschriften bij Europese aanbestedingen in dergelijke besprekingen beperkt is. Er mag immers niet onderhandeld worden omdat het gevaar ontstaat van ongelijke concurrentieverhoudingen tussen de aanbieders.

De verliezende vervoerders krijgen in de meeste gevallen in een toelichtend gesprek te horen wat de redenen zijn geweest. In het algemeen wordt dit gewaardeerd.

Conclusie: In de meeste gevallen vinden bij openbare aanbesteding na gunning nog besprekingen plaats over de concessieovereenkomst. Met name gaat het hier om de dienstregeling.

3.3.5 Bezwaren

In vijf van de aanbestede concessiegebieden is aangegeven dat er na gunning bezwaar is aangetekend met betrekking tot de aanbesteding (30%). De bezwaren worden met name door verliezende vervoerbedrijven ingediend. De ingediende bezwaren hadden met name betrekking op de informatie verstrekking en overdracht van personeel bij de concessieverlening. Ook de transparantie van de aanbestedingsprocedure wordt genoemd als inhoud van het ontvangen bezwaar. Deze bezwaren sluiten aan bij de knelpunten die vervoerbedrijven in de gesprekken hebben genoemd. In geen enkel geval is tot nu toe het bezwaar van een vervoerbedrijf gehonoreerd.

De bezwaarprocedures eindigen door een verschillende interpretatie van wetsartikelen nogal eens voor de rechter. Eén van de eerste zaken betrof de aanbesteding van de concessie Leeuwarden, waar de rechter een nadere interpretatie gaf van de artikelen 37 en 39. De rechter oordeelde dat het niet mogelijk is gegevens van het jaar voorafgaand aan de startdatum te leveren, omdat dat een lopend jaar is. Dus bij start 1-1-02, gegevens over boekjaar 2000 en niet 2001.

Berenschot

Verder gaf hij aan dat aangezien de omzet van een OV-bedrijf bestaat uit WROOV-betalingen en subsidiebijdragen en WROOV-cijfers pas laat beschikbaar zijn, Arriva deze niet kon opgegeven. Daarnaast was hij van oordeel dat de op grond van artikel 39 lid 1 vereiste gemotiveerde toelichting slechts kan slaan op het directe personeel.

Bij de aanbesteding van de concessie BRU-Noordwest heeft de rechter de zorgvuldigheid van de procedure getoetst en akkoord bevonden op verzoek van de verliezende zittende concessiehouder. Bij de aanbesteding van Rivierenland had de winnende nieuwe concessiehouder in eerste instantie niet alle CAO-afspraken van het overgenomen personeel overgenomen en werd door de rechter in het ongelijk gesteld.

Conclusie: In bijna een derde van de aanbestede concessiegebieden is bezwaar aangetekend tegen de concessieverlening, vooral in relatie tot informatie over en overgang van personeel en over de transparantie van de gevolgde procedure.

3.3.6 Periode overdracht

De periode tussen gunning en dienstuitvoering van het openbaar vervoer in de aanbestede concessiegebieden blijkt per concessiegebied (sterk) te verschillen van 2 maanden tot 10 maanden. Het gemiddelde is 4,7 maanden. Opvallend is dat de periode tussen gunning en dienstuitvoering van concessiegebieden bij provincies korter is in vergelijking met kaderwetgebieden en VOC-gemeenten. Circa 50% van de door de provincie aanbestede concessiegebieden kent een periode van 0-3 maanden tussen gunning en dienstuitvoering, terwijl de periode bij kaderwetgebieden en VOC-gemeenten minimaal 3 maanden bedraagt.

Uit de afgenomen interviews met vertegenwoordigers van de vervoerbedrijven komt het beeld naar voren dat vervoerders over het algemeen de gehanteerde implementatietijden als te kort ervaren. Bij de inwerkingtreding van de gegunde concessie dient immers in veel gevallen nieuw/aangepast materieel te worden ingezet. Enkele vervoerbedrijven geven aan dat in dergelijke gevallen een ‘voorbereidingsperiode’ van tenminste 9 maanden vereist is. Met name in die gevallen waarbij de concessie over gaat van de zittende vervoerder naar een nieuwe vervoerder is dit aan de orde.

Conclusie: De gehanteerde implementatietermijn is gemiddeld 4,7 maanden. De vervoerders beschouwen deze termijn in het algemeen als te kort.

Berenschot

3.3.7 Overdracht personeel

De Wp2000 kent een uitgebreide regeling over de positie van personeel na overgang van de concessie. De regeling komt er op neer dat de nieuwe concessiehouder al het direct en indirect aan de concessie toe te rekenen personeel in dienst moet nemen als de zittende vervoerder dit personeel wil overdragen. Het personeel dat aan de concessie wordt toegerekend houdt de arbeidsvoorwaarden uit CAO's of bedrijfsregelingen. Het personeel heeft de zekerheid dat de concessiehouder hen in dienst neemt. De nieuwe concessiehouder heeft geen zekerheid dat al het aan zijn concessie toegerekende personeel ook daadwerkelijk in dienst komt. De oude concessiehouder kan personeelsleden functies aanbieden in een ander concessiegebied. In de wet is dus niet voorgeschreven dat het opgegeven personeel ook daadwerkelijk dient te worden overgedragen.

Over het algemeen wordt de overdracht van personeel één van de grootste knelpunten genoemd uit de aanbestedingsprocedure.

Vervoerbedrijven geven aan dat de effecten van de inzet van het aanbestedingsinstrument voor het betrokken overtollig direct en indirect personeel (met name oudere werknemers) groot zijn. Chauffeurs moesten bijvoorbeeld na dertig jaar trouw in dienst geweest te zijn bij Hermes opeens overstappen naar Arriva. Na het binnenhalen van de concessie Drechtsteden-Alblasserwaard/Vijfheerenlanden vraagt Arriva chauffeurs met standplaats Tiel te verhuizen naar Meerkerk. Vervolgens is er de mogelijkheid dat zij na de volgende concessieverlening na vier jaar weer moeten overstappen. Een aantal vervoerbedrijven geeft aan dat de verplichte overname van personeel met name voor 'nieuwkomers' op de markt leidt tot een toename van de kosten.

In de gesprekken wordt ook aangegeven dat een deel van de problematiek voortkomt uit de wijze waarop de vervoerbedrijven er mee omgaan. Dit veroorzaakt extra onzekerheid en onrust die niet altijd nodig is. Het gaat dan om het te laat inlichten en aanwijzen van het betrokken personeel of het verschillend interpreteren van de wettelijke voorschriften. Door respondenten wordt aangegeven dat de aanbestedingen van de concessiegebieden BRU-Noordwest en Rivierenland hiervan sprekende voorbeelden vormen. In Rivierenland won Arriva de concessie van Hermes. Het personeel van Hermes moest over naar Arriva. Dit leidde tot de nodige discussie. Arriva was in eerste instantie niet van zins alle 70 chauffeurs van Hermes over te nemen, maar uitsluitend die chauffeurs die werkzaam waren in het betreffende concessiegebied. Tussen beide partijen ontstond hierover onduidelijkheid. Pas na een dreigende actie van de bonden ging uiteindelijk Arriva akkoord.

De geïnterviewde leden van de ondernemingsraden van vervoerbedrijven geven aan dat de overname van personeel met name wordt bemoeilijkt vanwege het niet naleven van CAO's en bedrijfsregelingen.

Berenschot

Zij merken op dat de Wp2000 voorschrijft dat er geen concurrentie mag plaats vinden op arbeidsvoorwaarden, zodat de belangen van het personeel zijn gewaarborgd. Rechten die voortvloeien uit de CAO dienen door de nieuwe vervoerder te worden gerespecteerd. Er zijn echter voorbeelden van nieuwe vervoerders die bepaalde vergoedingen van oude vervoerders probeerden af te schaffen. Pas na tussenkomst van de rechter werd dit te niet gedaan.

De vakbonden tekenen ook nog aan dat in toenemende mate kleiner materieel wordt ingezet en of CVV-systemen een rol gaan spelen in het OV. Hierbij is de taxi-CAO van toepassing en is er toch sprake van een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden ten opzichte van de huidige voorwaarden in het OV. Vanuit de OV-autoriteiten en een aantal vervoerbedrijven wordt opgemerkt dat deze flexibilisering van het vervoersaanbod juist gewenst is om op een efficiënte manier het aanbod van vervoer af te stemmen op de vraag. Bovendien biedt deze ontwikkeling kansen voor de taxi-sector.

Breed wordt aangegeven dat de wettelijke regeling te wensen overlaat ten aanzien van de te verstrekken informatie en de toewijzing van personeel aan concessiegebieden, vooral in relatie tot het indirecte personeel. Zoals reeds eerder geconstateerd hebben vervoerbedrijven moeite aan te geven hoeveel personeel zich bezighoudt met een bepaalde concessie. Ook het toerekenen van indirect personeel en definitie ervan is moeilijk. De wettelijke bepalingen laten veel ruimte op dit laatste punt. Zoals reeds eerder geconstateerd is het verlengde hiervan ook de informatieverstrekking door de zittende vervoerder een probleem. Inmiddels is de zogenaamde Veegwet Wp2000 in voorbereiding waarin onder meer de personeelsparagraaf een aantal punten wordt uitgewerkt.

Ten aanzien van de (verplichte) overname van personeel blijkt uit de interviews dat bij de OV-autoriteiten verschillende inzichten bestaan. Een deel acht het gewenst dat de betrokken overheid hierbij een grotere rol vervult, een ander deel geeft aan dat dit juist door de markt(partijen) zelf moet worden geregeld. Vervoerbedrijven menen dat de betrokken overheid te weinig aandacht schenkt aan de overdracht van personeel.

Conclusie: De overdracht van personeel vormt een groot knelpunt bij aanbestedingen. Dit komt enerzijds door een verschillende interpretatie van de wetgeving en anderzijds door de opstelling van zowel de zittende als de nieuwe vervoerders. De OV-autoriteiten denken verschillend over de eigen verantwoordelijkheid hierbij.

Berenschot

3.3.8 Overdracht materieel

Ook het materieel (bussen, garages) kan bij wisseling van de vervoerder worden overgedragen. Deze overdracht lijkt minder problemen op te leveren dan het personeel. Voor kleinere vervoerders leidt een korte implementatietijd tot problemen om het materieel rond te krijgen. Knelpunt is dat er op dit moment nauwelijks sprake is van een ontwikkelde markt in gebruikte voertuigen. Een korte implementatie termijn leidt er toe dat nieuw materieel bij de start van de concessie nog niet beschikbaar is. In Leeuwarden is de start van de nieuwe concessie met twee maanden uitgesteld omdat de nieuw bestelde bussen niet op tijd beschikbaar waren. Wel wordt er door OV-autoriteiten aangegeven dat er tussen concessiegebieden wordt geschoven met (nieuw) materieel om aan de eisen te voldoen. Wat betreft stallingen is het knelpunt gemeld dat een zittende vervoerder een concessie verliest, maar de stallingen niet verkoopt of verhuurt aan de nieuwe vervoerder. Dit betekent extra investeringen voor een nieuwe vervoerder die bij een korte implementatieperiode snel moet worden georganiseerd.

Conclusie: Het overdragen van materieel leidt in een aantal gevallen tot problemen. In de meeste gevallen hebben de knelpunten te maken met de aanschaf van nieuw materieel in combinatie met de korte implementatietijd, soms ook met de overname van stallingen.

3.4 BEHEERSFASE

Vanaf het moment dat de (nieuwe) vervoerder gaat rijden start de beheersfase van de concessie.

3.4.1 Monitoring door OV-autoriteit

Uit de enquête blijkt dat in bijna alle concessiegebieden, al dan niet aanbesteed, de uitvoering wordt gemonitord. De volgende vraag is wie de monitoring uitvoert: de concessieverlener, de vervoerder of beiden. Hierbij is een duidelijk verschil te constateren tussen de aanbestede en niet aanbestede concessiegebieden. In de helft van de aanbestede concessiegebieden voert de concessieverlener de monitoring uit; in de niet aanbestede gebieden is dit bij 14% het geval. In deze laatste gebieden blijken vervoerder en concessieverlener veel meer gezamenlijk op te trekken. In ruim 50% van de niet aanbestede concessiegebieden voeren concessieverlener en –houder in gezamenlijkheid de monitor uit.

Tevens is aan de OV-autoriteiten gevraagd wat de belangrijkste onderwerpen van monitoring zijn. Reizigersaantallen en uitvoering van de dienstregeling worden het meeste genoemd. Financiële aspecten worden relatief weinig genoemd.

Berenschot

Opvallend verschil tussen aanbestede en niet-aanbestede gebieden is dat in aanbestede gebieden klanttevredenheid relatief vaker als monitoring item wordt genoemd.

In aanbestede gebieden wordt op meer onderwerpen wordt gemonitord dan in niet-aanbestede gebieden. Een andere vraag betrof de frequentie van monitoring. Bijna alle aanbestede concessiegebieden monitoren elke maand of kwartaal. In de niet-aanbestede gebieden is dit minder eenduidig.

Conclusies:

- *In de meeste concessiegebieden, aanbesteed en niet aanbesteed wordt gemonitord;*
- *In aanbestede concessies voert de concessieverlener vaker zelf de monitoring uit;*
- *In niet-aanbestede concessies doen de vervoerder en concessieverlener dit meer samen;*
- *In aanbestede concessies wordt vaker en op meer onderwerpen gemonitord, klanttevredenheid is hier ook vaker een monitoring onderwerp dan bij niet-aanbestede concessies.*

3.4.2 Beheer van de concessie

Het CVOV hanteert als vuistregel dat het beheer van een gemiddelde concessie één mensjaar vergt. Wij hebben de inzet in menskracht en geld wat betreft het beheer van de concessie onderzocht. Deze vraag is door de OV-autoriteiten moeilijk te beantwoorden. Kennelijk zijn beheersactiviteiten moeilijk te scheiden van andere OV-activiteiten. In het algemeen constateren wij dat bij aanbestede concessies 1 f.t.e. zich bezighoudt met beheer. In niet-aanbestede gebieden worden er gemiddeld minder dan 1 f.t.e. ingezet voor het beheer. Dit is logisch omdat in deze gebieden de afspraken meestal nog weinig veranderd zijn. In veel gevallen zijn contracten voor enkele jaren omgezet in concessies. Verder constateren wij dat er nauwelijks sprake is van externe ondersteuning bij het beheer.

Conclusie: Het beheer van aanbestede concessies vergt door de toegenomen verzakelijking in de praktijk meer capaciteitsinzet dan van niet-aanbestede concessies. Er is nauwelijks sprake van externe ondersteuning.

3.5 BETROKKENHEID PARTIJEN

In deze paragraaf besteden wij specifiek aandacht aan de betrokkenheid van de consumentenorganisaties, inliggende gemeenten, andere OV-autoriteiten, vervoerders en de ondernemingsraden van de vervoerbedrijven.

Berenschot

3.5.1 Consumentenorganisaties

In de Wp2000 is de positie van de consument vastgelegd in de vorm van verplichtingen voor de OV-autoriteit en het vervoerbedrijf met betrekking tot informatie, overleg en advies bij aanbesteding in de richting van de consumentenorganisaties. Op grond van de wet zijn de OV-autoriteiten verplicht voordat het Programma van Eisen wordt vastgesteld advies te vragen. In alle concessiegebieden wordt enige betrokkenheid gemeld van consumentenorganisaties. Dit geldt met name voor de definitie- en ontwerpfase van de concessieverleningscyclus. Rover is de organisatie die verreweg het meeste wordt genoemd, in aanbestede gebieden 88%. In 25% van de aanbestede gevallen is ook de ANWB betrokken en in 50% ouderen- en gehandicaptenorganisaties. Wij constateren dat er bij aanbestede concessies meer betrokkenheid is van consumentenorganisaties dan bij niet-aanbestede. Dit geldt voor alle fasen van de aanbestedingscyclus met uitzondering van de beheersfase. Zo worden consumentenorganisaties in de definitiefase bij 88% van de aanbestede concessies betrokken; bij niet-aanbestede concessies is dit nog niet de helft. In de beheersfase zijn consumentenorganisaties bij 25% van de aanbestede concessies betrokken en 30% van de niet-aanbestede concessies. Er zijn overheden die ervoor kiezen om het overleg met de consumentenorganisaties vooral vanuit de wettelijke plicht te organiseren, maar er zijn verschillende overheden die een ruimere invulling kiezen en proberen om ook de wensen van de potentiële reizigers in beeld te krijgen, bijvoorbeeld via vertegenwoordigers van bedrijven, zoals ondernemingsverenigingen of de Kamers van Koophandel.

Overigens zijn bijna alle aanbestede concessies pas sinds begin 2002 in de beheersfase. De wijze van betrekken verschilt ook tussen aanbestede en niet-aanbestede concessies: bij aanbestede concessies is het betrekken “zwaarder” daar het veelal inspraak betreft (81%), terwijl bij niet-aanbestede concessies meer sprake is van informeren en adviseren. Vanuit de OV-autoriteiten is er geen rechtstreeks contact met de reizigers. Dit gebeurt uitsluitend via de consumentenorganisaties.

3.5.2 Inliggende gemeenten

Vanuit de aard van de gebieden kunnen met name provincies en kaderwetgebieden in het kader van de concessieverlening overleg voeren met inliggende gemeenten. De Wp2000 stelt geen regels voor de relatie tussen OV-autoriteit en inliggende gemeente. Bij de aanbestede concessies betrekken de meeste provincies en alle kaderwetgebieden inliggende gemeenten bij het concessieproces. Net als bij de consumentenorganisaties is de betrokkenheid in de definitie- en ontwerpfase het grootst. De verschillen tussen aanbestede en niet-aanbestede concessies zijn beperkt. Er is wel een voorzichtige tendens in de richting van iets meer betrokkenheid van inliggende gemeenten bij de aanbestede concessies.

Berenschot

Bij inliggende gemeenten is er zelden sprake van echte inspraak. Deze gemeenten adviseren meer of worden geïnformeerd.

3.5.3 Andere OV-autoriteiten

De Wp2000 verplicht OV-autoriteiten tot afstemming vóór de verlening van de concessie of, in geval van aanbesteding, vóór vaststelling van het programma van eisen. Deze afstemming kan gaan over een groot aantal aspecten bijvoorbeeld het concessiegebied, de concessieduur, voorzieningenniveau, flankerende maatregelen (businfrastructuur), overdracht van lijnen, aansluiting van dienstregeling en gezamenlijke tariefacties. In het algemeen constateren wij op basis van de gesprekken dat de OV-autoriteiten elkaar goed weten te vinden. Wel is opvallend dat sommige OV-autoriteiten met veel andere autoriteiten moeten afstemmen. In Noord-Brabant loopt dit bijvoorbeeld op tot meer dan tien partijen (Tilburg, Den Bosch, Dordrecht, SRE, BRU, KAN, Gelderland, Limburg, Zuid-Holland, Zeeland, Utrecht). Wij hebben geen verschil kunnen constateren tussen aanbestede en niet-aanbestede concessies. Specifiek is de problematiek rond de grensoverschrijdende lijnen. Dit is in hoofdstuk 3.1 aan de orde geweest.

3.5.4 Vervoerder

Het samenspel tussen vervoerder en OV-autoriteit is als gevolg van de concessionering veranderd. Dit geldt in ieder geval bij aanbesteding. Vanuit het oogpunt van gelijke concurrentieverhoudingen zijn opdrachtgevers verplicht alle informatie aan alle potentiële inschrijvers te verstrekken. Bilaterale gesprekken zijn in de voorbereidende fase nauwelijks meer mogelijk. In de oude situatie waren vervoerders juist gewend bilateraal met de opdrachtgever zaken te regelen. Zowel de vervoerder als de OV-autoriteit moeten wennen aan deze nieuwe verhoudingen. Wanneer er geen sprake is van aanbesteding ontwikkelen de meeste OV-autoriteiten gezamenlijk met het vervoerbedrijf het PvE en de concessie. Een beperkt aantal OV-autoriteiten handelen als ware het een aanbesteding. Op basis van een uitgebreid bestek dient één vervoerder een offerte te maken.

Vervoerders geven aan de meer zakelijke verhouding met concessieverleners te waarderen. Zij geven ook aan dat deze nieuwe verhouding mede het gevolg is van aanbestedingen en niet bereikt zou zijn met enkel concessionering. Het gevolg van de meer zakelijke verhoudingen is wel dat vervoerders al het meerwerk ook daadwerkelijk in rekening brengen, daar waar zij vroeger vaker bereid waren hiervoor zelf de kosten te dragen.

Connexxion meldt dat één van de effecten van de nieuwe verhoudingen is, dat er minder inspanningen worden geleverd om specifieke infrastructuur voor openbaar vervoer te realiseren.

Berenschot

In het verleden had Connexxion hierbij zelf een financieel belang omdat vrije busbanen zowel via lagere kosten als via hogere opbrengsten tot een gunstiger kostendekkingsgraad leiden. Voor vervoerbedrijven is de terugverdientijd nu te kort geworden en Connexxion signaleert dat overheden deze functie onvoldoende hebben overgenomen.

3.5.5 OR vervoerbedrijven

In de Wp2000 wordt geen rol onderscheiden voor de Ondernemingsraad (OR). In diverse gesprekken is de betrokkenheid van ondernemingsraden van vervoerbedrijven aan de orde gekomen. In het algemeen kan worden geconstateerd dat deze niet direct betrokken zijn bij de concessiecyclus. Vertegenwoordigers van werknemersorganisaties zijn van oordeel dat in algemene zin de informatie en communicatie naar de medewerkers bij concessies onvoldoende is. Om hun slagvaardigheid te behouden, vraagt het management van de vervoerbedrijven de eigen OR liever niet om een advies aangaande een in te dienen offerte. Bij BBA Connex heeft de OR het adviesrecht via de rechter afgedwongen. Na de uitspraak van de rechter zijn management en OR tot een voor beide partijen werkbare samenwerkingsvorm gekomen.

Conclusies betrokkenheid partijen:

- *Bij aanbestede concessies worden consumentenorganisaties meer betrokken dan bij niet-aanbestede concessies. Tevens wordt een groter gewicht gegeven aan hun inbreng.*
- *Wat betreft de afstemming met andere OV-autoriteiten en inliggende gemeenten treffen wij weinig verschil aan tussen aanbestede en niet aanbestede concessies.*
- *Het samenspel tussen vervoerder en OV-autoriteit is sterk veranderd en verder verzakelijkt als gevolg van het aanbestedingsinstrument. Beide partijen moeten wennen aan hun nieuwe rolverdeling.*
- *De OR van vervoerbedrijven zijn in het algemeen niet direct betrokken bij aanbestedingen.*

3.6 KNELPUNTEN

In deze paragraaf bespreken we algemene knelpunten die door de betrokken partijen gesignaleerd worden in het proces van openbare aanbesteding en het proces van onderhandse gunning. Een aantal meer specifieke punten zijn al in de bovenstaande paragrafen behandeld. We bespreken de knelpunten aan de hand van de vragen hierover in de enquêtes van de OV-autoriteiten en de gehouden interviews.

Berenschot

De overheden die aanbesteden geven aan dat vooral het tijdsbeslag en de kosten die gemoeid zijn met een openbare aanbesteding en daarnaast het verkrijgen van informatie van de zittende vervoerder de belangrijkste knelpunten zijn. In de interviews wordt over de informatieverstrekking nog genoemd dat de zittende vervoerder niet verplicht is informatie over opbrengsten uit de OV-studentenkaart ter beschikking te stellen aan de OV-autoriteit. Andere belangrijke knelpunten zijn onduidelijkheden in het beleid en lopende concessieovereenkomsten. Vanuit de VOC-gemeenten wegen de bestuurlijke (VOC-status) en financiële onduidelijkheden (bekostiging) relatief zwaar en bij de kaderwetgebieden zijn dit ook de lopende concessieafspraken.

Uit de interviews komt nog naar voren dat niet zelden als knelpunt wordt ervaren de relatieve onbekendheid met de regels en de procedure van Europese Aanbesteding en onduidelijkheden in de Wp2000. Naarmate er meer ervaring wordt opgedaan met aanbesteding zal dit knelpunt in betekenis afnemen.

Ook het keurslijf van het strak hanteren van de gunningscriteria wordt als knelpunt gezien. De vervoerder met de meeste punten levert niet altijd het beste product. Tevens wordt genoemd dat de markt niet voldoende spelers kent om tot gezonde concurrentieverhoudingen te komen. De geringe interesse van buitenlandse bidders door de “ingewikkelde” Nederlandse marktstructuur baart ook zorgen.

De verplichte overname van “overtollig” direct en van indirect personeel loopt niet overal goed. Ook wordt de korte implementatieperiode nog genoemd indien nieuw materieel wordt gevraagd. Verder wordt aangegeven dat de omvang van de concessies soms te groot is (nieuwkomers lopen dan een te groot risico). Daarnaast zijn er financiële onzekerheden die volgens de vervoerbedrijven door veel concessieverleners worden afgewenteld op de vervoerder of hiervoor worden allerlei voorbehouden gemaakt.

Overheden die niet aanbesteden hebben nauwelijks problemen met informatie van de vervoerder, maar hebben ook moeite met de doorlooptijd en de kosten van concessieverlening en onduidelijkheden in het beleid.

Knelpunten die in de interviews worden genoemd die zowel betrekking hebben op aanbesteding van concessiegebieden en onderhandse gunning hebben te maken met financiële zekerheid voor de duur van de concessieperiode. Bij aanbesteding is dit knelpunt pregnanter, omdat daar over het algemeen de concessieperiode langer is. Concessieverlening betekent het aangaan van langdurige verplichtingen. Hierover zou volgens een aantal geïnterviewden zekerheid moeten bestaan.

Berenschot

Daarnaast wordt door alle partijen, inclusief de consumentenorganisaties, gesignaleerd dat de OV-bedrijven zich met name richten op de bestekken en de reiziger uit het oog verliezen. Hiervoor worden verschillende redenen aangegeven. Op dit punt gaan we in deel V van deze rapportage verder in.

3.7 LESSEN

In deze paragraaf bespreken we een aantal algemene lessen die geleerd worden in het proces van openbare aanbesteding. We bespreken deze aan de hand van de vragen in de enquêtes bij de OV-autoriteiten en de gehouden interviews. In de interviews is het leereffect van aanbestedingsprocedures ook meerdere keren benadrukt. Voor een aantal OV-autoriteiten is het vroeg beginnen met aanbestedingen ook te verklaren vanuit hun wens om er van te leren.

De belangrijkste lessen die worden geleerd uit de openbare aanbestedingen hebben te maken met de conditionerende werking van het PvE en de gunningscriteria op het gedrag van de vervoerders. Het blijkt dat de offertes vooral hiernaar toe worden geschreven.

In de tweede plaats wordt er veel geleerd over de organisatie en de doorlooptijd van het aanbestedingsproces en de daarvoor benodigde deskundigheid. Tenslotte worden er lessen geleerd over hoe om te gaan met onduidelijkheden op het gebied van bestuur en beleid en de financiële context, bijvoorbeeld door voorbehouden in de concessie op te nemen.

De geïnterviewden geven aan dat de keuze voor de plaats van de ontwikkelfunctie geen gemakkelijke is. Zo dicht mogelijk bij de overheid leidt tot een grote mate van vergelijkbaarheid, maar is weer nadelig voor creativiteit. Zo dicht mogelijk bij de OV-bedrijven zelf stimuleert de creativiteit, maar leidt weer tot relatieve onvergelijkbaarheid. Sommige geïnterviewden geven aan dat ze ook eigenlijk niet geïnteresseerd zijn in creativiteit, dit vanwege de kwaliteitsslagen die de afgelopen jaren in het lijnennet zijn gemaakt. Het veranderen hiervan is niet gewenst. Anderen geven weer aan dat de vervoerder juist meer creativiteit zou moeten kunnen tonen. Een les die een enkeling nog trekt ten aanzien van de ontwikkelfunctie is dat het plaatsen hiervan bij de OV-bedrijven in beginsel tot grote veranderingen met veel praktische implicaties, bijvoorbeeld verplaatsen van haltes, communicatie richting consumentenplatforms en gebruikers, etc. Dit externe traject wordt snel vergeten.

Ten aanzien van consumentenbetrokkenheid is een les dat goed van tevoren het doel en de reikwijdte van de betrokkenheid wordt afgesproken. Wanneer hebben ze invloed en waaruit bestaat deze dan. Op deze manier weten de consumentenplatforms waar ze aan toe zijn. Vanuit de consumentenorganisaties wordt aangegeven dat een te vrijblijvende positie weinig effect resulteert.

Berenschot

Een aantal overheden en vervoerders geeft aan dat de dreiging die uitgaat van de inzet van het aanbestedingsinstrument effectief is als drukmiddel om de vervoerder scherp te houden. Daarbij wordt wel de vergelijking getrokken met de 'normale' commerciële inkoopfunctie. Als een opdrachtgever met kennis van zaken een marktconforme overeenkomst heeft met een toeleverancier en goede afspraken heeft gemaakt over de kwaliteit, kwantiteit en prijs van het te leveren product of dienst dan zal deze pas een aanbesteding overwegen als er op één van de punten ontevredenheid ontstaat of de gedachte dat men elders beter af zal zijn. Een meer duurzame relatie heeft bovendien het voordeel dat ook de leverancier eerder zal investeren in de afnemer. Deze redenering kan in de ogen van geïnterviewden ook worden toegepast op het OV en kan dan leiden tot de conclusie dat het aanbesteden niet verplicht zou dienen te zijn of alleen bij de wens om te veranderen van vervoerder.

Hier staat tegenover dat het niet komen tot een aanbestedingsplicht het gevaar inhoudt dat de verzakelijking en marktconforme afspraken in het slop raken en dat er (weer) hechte relaties ontstaan tussen vervoerders en opdrachtgevers, waarbij de prestaties van het vervoerbedrijf niet meer vooropstaan. Hier kijken de geïnterviewden verschillend tegenaan. Wel wordt breed erkend, dat er zonder de introductie van het aanbestedingsinstrument er op dit punt weinig van de grond gekomen zou zijn.

Berenschot

DEEL III:

EFFECTANALYSE

Berenschot

1. EFFECTANALYSE

1.1 DOEL

Het hoofddoel van de effectanalyse is het bepalen van de effecten van het aanbesteden van concessies ten opzichte van het niet aanbesteden ervan. Om dit te kunnen analyseren hebben we uit diverse bronnen gegevens verzameld voor alle concessiegebieden, zoals in de onderzoeksopzet is beschreven. Deze gegevens worden op drie momenten verzameld. In het afgelopen najaar heeft de eerste meetronde plaatsgevonden en zijn de gegevens uit de vaste bronnen verzameld. Doordat deze laatste bronnen de situatie in 2001 en eerder beschrijven is het nu nog niet mogelijk om een effectvergelijking te maken tussen aanbestede en niet-aanbestede gebieden. In dit hoofdstuk beschrijven we dan ook vooral de werkwijze die we na de volgende meetrondes zullen hanteren en presenteren we de statische resultaten van deze eerste meetronde.

1.2 AANPAK

Door op landelijk niveau gegevens te verzamelen op het niveau van de concessiegebieden, ontstaat er een goede vergelijkingsbasis tussen wel en niet aanbestede concessiegebieden en kunnen er rode draden worden ontdekt. Van de effecten van de externe factoren en andere ontwikkelingen zullen hierbij de invloedsrichtingen worden aangegeven en waar mogelijk ook een indicatie van de onderlinge gewichten. Deze effecten zullen niet worden gekwantificeerd, aangezien dit een onevenredig grote toename van de onderzoeksinspanningen zou betekenen en in het kader van de vraagstelling zijn doel voorbij zou schieten.

Ten behoeve van de effectanalyse hebben wij op basis van de hoofdvragen (en deelvragen) beredeneerd welke onderwerpen, indicatoren en bijbehorende parameters daarbij passen. Dit is wat betreft de indicatoren weergegeven in de onderstaande tabel 1 (zie paragraaf 4). In de effectanalyse werken wij van onderzocht gebied naar gebiedscategorie en van indicatoren via onderwerpen naar de hoofd- en deelvragen. Tabel 1 geeft een overzicht van de indicatoren die worden gehanteerd.

1.3 WERKWIJZE EN UITVOERING

Zoals uit de hierna volgende tabel blijkt kennen de meeste onderwerpen meerdere indicatoren. Om gegevens over een langere periode inzichtelijk te maken, worden zoals aangegeven op drie momenten metingen verricht (de enquêtes onder OV- autoriteiten en vervoerbedrijven): in het najaar van 2002 in het najaar van 2003 en in het voorjaar van 2004.

Berenschot

Daarnaast wordt er op deze momenten uit bestaande bronnen (zoals de Klantenbarometer, OV-monitor en WROOV) informatie verzameld. Tevens wordt in het gebiedsgerichte deel van het evaluatieonderzoek (stroom 2) nog aanvullende informatie verzameld in de drie geselecteerde concessiegebieden (Amersfoort, Rivierenland, Noord Holland-Noord en Alkmaar). Deze meetmomenten vinden plaats in het najaar van 2002 en het najaar van 2003. Deze gebiedsgerichte informatie wordt aangevuld met informatie uit het lopende AVV-EATSS-onderzoek voor Leeuwarden en Zuid Holland (Hoekse Waard/Goeree Overflakkee).

De gegevens van de indicatoren worden voor alle concessiegebieden verzameld en zullen worden geaggregeerd naar een landelijk 'gemiddelde'. Daarnaast wordt het gemiddelde bepaald voor de groep aanbestede en voor de groep niet aanbestede concessies. Voor elke kwantitatieve indicator wordt de ontwikkeling aangegeven (uitgedrukt in procenten of een absoluut getal), bij kwalitatieve indicatoren zal de ontwikkeling meer kwalitatief worden gekenschetst. De ontwikkelingen worden nader geanalyseerd en op basis van plausibiliteit nader benoemd.

Als alle indicatoren per onderwerp op dezelfde ontwikkeling duiden, dan is de conclusie over het onderwerp duidelijk. Als de indicatoren op verschillende ontwikkelingen duiden, dan wordt eerst op basis van een kwalitatieve weging ten opzichte van elkaar gekomen tot een oordeel over de ontwikkeling van dat onderwerp. Hierbij zullen we de classificatie ++, +, 0, -, -- toepassen. Vervolgens wordt een soortgelijke analyse gemaakt voor de onderwerpen die bijvoorbeeld het aanbod van het OV-product bepalen. Op deze wijze komt het antwoord op de hoofdvraag over de effecten van aanbesteding zowel op operationeel (bijvoorbeeld, wat betekent aanbesteding voor de kwaliteit van materieel) als op strategisch niveau (bijvoorbeeld, wat betekent aanbesteding voor het product openbaar vervoer) aan de orde.

1.4 ANALYSE

Als vertrekpunt van de analyse geven we per groep van kwantitatieve 'effect'indicatoren aan wat ex ante de verwachte ontwikkeling is. We zullen deze tabel in de volgende fasen van het onderzoek verder verfijnen en eventueel differentiëren naar de verschillende betrokken partijen waar dat relevant is. De ex ante verwachte ontwikkelingen die ons inziens voortkomen uit de Wp2000 hebben we weergegeven in de onderstaande tabel. Het beeld van de feitelijke ontwikkelingen zoals die uit de drie metingen naar voren komt wordt aan deze tabel toegevoegd. Op deze wijze ontstaat er in één oogopslag een beeld van de mate waarin deze verwachtingen uitkomen, hetgeen vanzelfsprekend een belangrijk aanknopingspunt is voor de analyse, waarin verklaringen voor de opgetreden verschillen zullen worden gezocht.

Berenschot

De vergelijking wordt gemaakt op het niveau van de onderwerpen en indicatoren. De indicatoren zijn opgebouwd uit alle parameters uit het plan van aanpak. We bundelen verder de indicatoren tot samenhangende clusters. Onderstaand de uitwerking hiervan met tevens een indicatie van het verwachte effect of de doelstelling uit de wet:

Tabel 1: Indicatoren en ex ante verwachtingen.

<i>Onderwerp</i>	Indicator	Ex ante verwachting
<i>Vraag OV</i>	Reizigers	Toename
	Reizigerskilometers	Toename
	Verplaatsingen bus/tram/metro	Toename
	Modal split	Gelijk of groter aandeel
	Soort OV-gebruik	Gedifferentieerd
<i>Aanbod OV</i>	Haltedichtheid	Gedifferentieerd
	Type voertuigen	Meer flexibel
	Tijd en doorstroming	Verbetering
	Bereikbaarheid OV	Verbetering
	Lijnvoering	Gedifferentieerd
	Voorzieningenniveau	Verbetering
	Prijs/subsidie	Afname
	Kostendeckingsgraad	Verhoging
<i>Kwaliteit</i>	Kwaliteit dienstverlening	Verbetering
	Toegankelijkheid	Verbetering
	Kwaliteit materieel	Verbetering
	Infrastructuur	Verbetering doorstroming
	Faciliteiten halte	Verbetering
	Reizigersinformatie	Verbetering
	Klanttevredenheid	Toename
	Klachten	Afname
<i>Sociale Veiligheid</i>	Sociale veiligheid	Verbetering
<i>Financien</i>	Opbrengsten	Toename
	Kosten	Afname
	Prijs en tarieven	Gedifferentieerd

Op basis van het verkregen beeld van de ontwikkeling van indicatoren op landelijk niveau, wordt er een (context)analyse vooraf gemaakt om algemene ontwikkelingen te identificeren.

Berenschot

Om bij een ontwikkeling een richting te kunnen bepalen wordt de richting van de ontwikkeling van de indicatoren die in een cluster vallen ongewogen gemiddeld. Hierbij zal in ieder geval de classificatie: --, -, 0, +, ++ worden toegepast, alsmede (waar mogelijk) een getalsmatige classificatie (procentueel en absoluut). Waar mogelijk zullen we ook de gemiddelde omvang van het effect aangeven.

Vervolgens worden bij de effectanalyse de volgende twee vergelijkende hoofdanalyses uitgevoerd:

1. Onderscheid gebieden met en zonder aanbesteding.
2. Ontwikkelingen in geselecteerde gebieden (Amersfoort, Rivierenland, Noord Holland-Noord, Alkmaar, Leeuwarden en Hoekse Waard/Goeree Overflakke).

Ad 1 Onderscheid gebieden met en zonder aanbesteding

De eerste vergelijking in de effectanalyse is een vergelijking tussen concessiegebieden met aanbesteding en concessiegebieden zonder aanbesteding. Op basis van de informatie uit de vaste bronnen en de vragenlijsten zijn per onderscheiden indicator gemiddelde waarden bepaald voor de concessiegebieden die zijn aanbesteed en voor de concessiegebieden die niet zijn aanbesteed. Deze waarden zijn vervolgens geaggregeerd op clusterniveau. Opgemerkt moet worden dat deze exercitie van het nodige voorbehoud is voorzien, daar het hier een weergave van statische informatie betreft. Bij de gehanteerde peildatum (1-1-2002) was er nog geen sprake van aanbestede concessiegebieden met informatie over opgetreden effecten. Deze eerste meting dient met name referentiepunt voor de vergelijkingen na de tweede en derde meting. Er is dan ook geen analyse op uitgevoerd.

De gemiddelde waarden per indicator zijn verkregen na een analyse van verschillende vaste gegevensbronnen (OV-monitor, Klantenbarometer, WROOV) en de uitkomsten van ontvangen vragenlijsten van OV-autoriteiten en OV-bedrijven. Van de indicatoren die voortkomen uit de klantenbarometer zijn gemiddelde rapportcijfers weergegeven. De gemiddelde waarden van de overige indicatoren zijn bepaald met behulp van een categorisering van de absolute waarden van de bijbehorende parameters in een vijfpuntsschaal. Deze categorieën zijn zodanig gekozen dat categorie 1 een laag of slecht niveau aangeeft en categorie 5 een hoog of goed niveau. Bij de indeling in deze vijf categorieën is gebruik gemaakt van het gemiddelde van de laagste en hoogste waarneming. Hierbij moet worden opgemerkt dat enkele parameters die de gemiddelde waarden van de indicatoren bepalen, een directe relatie onderhouden met de omvang van het concessiegebied. De waarden van de verschillende parameters, en hiermee de gemiddelde waarden van de bijbehorende indicatoren, dienen derhalve gecorrigeerd te worden voor de omvang van het betreffende concessiegebied. In de hierna volgende tabellen is deze correctiefactor nog niet verdisconteerd in de gemiddelde waarden.

Berenschot

Een nadere inventarisatie moet uitwijzen welke correctiefactor het meest geschikt is voor toepassing en of gegevens op het niveau van de concessiegebieden beschikbaar zijn. Bij het bepalen van de correctiefactor dient in ieder geval rekening te worden gehouden dat deze onafhankelijk dient te zijn van het openbaar vervoer. Als mogelijke correctiefactor kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aantal inwoners of de oppervlakte van het concessiegebied.

Onderstaande tabellen vormen het voorlopige geaggregeerde resultaat van de eerste meting uit het najaar van 2002. In de tabellen zijn de gemiddelde waarden van de indicatoren opgenomen waarvan ten tijde van de eerste meting gegevens voorhanden waren. Het moge duidelijk zijn dat de absolute waarde van het getal weinig betekenis heeft, pas in de vergelijking ontstaat enig houvast. De tabellen zijn vooral bedoeld om het vertrekpunt van de analyse in de volgende rapportages te markeren.

Tabel 2: Gemiddelde waarden geaggregeerde effect-indicatoren Vraag OV 2001

	Reizigers	Reizigerskilometers	Vraag OV Verplaatsingen bus/tram/metro	Modal Split percentage	Soort OV-gebruik 5-puntsschaal
Gemiddelde aanbestede concessies				0,00	0,00
Gemiddelde niet-aanbestede concessies				6,13	2,81
Gemiddelde alle concessies				6,13	2,81

Tabel 3: Gemiddelde waarden geaggregeerde effect-indicatoren Aanbod OV

	Halveerbaarheid 5-puntsschaal	Type voertuigen	Tijd en doorstroming rapportcijfers	Aanbod OV Bereikbaarheid OV 5-puntsschaal	Lijnvoering 5-puntsschaal	Voorzieningsniveau 5-puntsschaal	Prijs 5-puntsschaal	Kostendekkingsgraad
Gemiddelde aanbestede concessies	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Gemiddelde niet-aanbestede concessies	1,65		6,46	2,35	3,13	2,29	2,80	
Gemiddelde alle concessies	1,65		6,46	2,35	3,13	2,29	2,80	

Tabel 4: Gemiddelde waarden geaggregeerde effect-indicatoren Kwaliteit

	Kwaliteit dienstverlening rapportcijfers	Toegankelijkheid 5-puntsschaal	Kwaliteit materieel 5-puntsschaal	Kwaliteit OV Info 5-puntsschaal	Faciliteiten halte rapportcijfers	Reizigerscomfort 5-puntsschaal	Klantenbetreft rapportcijfers	Algemene tevredenheid rapportcijfers	Wachten 5-puntsschaal
Gemiddelde aanbestede concessies	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gemiddelde niet-aanbestede concessies	6,83	1,83	2,73	2,89	6,18	2,85	6,37	6,84	2,92
Gemiddelde alle concessies	6,83	1,83	2,73	2,89	6,18	2,85	6,37	6,84	2,92

Berenschot

Tabel 5: Gemiddelde waarden geaggregeerde effect-indicatoren Sociale Veiligheid

	Sociale veiligheid
	<i>Sociale veiligheid</i>
	<i>rapportcijfers</i>
Gemiddelde aanbestede concessies	0,00
Gemiddelde niet-aanbestede concessies	6,94
Gemiddelde alle concessies	6,94

Tabel 6: Gemiddelde waarden geaggregeerd effect-indicatoren Financien

	Financien		
	<i>Opbrengsten</i>	<i>Kosten</i>	<i>Prijs en Tarieven</i>
	<i>5-puntsschaal</i>	<i>5-puntsschaal</i>	<i>rapportcijfers</i>
Gemiddelde aanbestede concessies	0,00	0,00	0,00
Gemiddelde niet-aanbestede concessies	2,76	2,60	6,28
Gemiddelde alle concessies	2,76	2,60	6,28

Na de tweede en derde meting (respectievelijk in het najaar van 2003 en het voorjaar van 2004) kunnen de ontwikkelingen in de groepen van wel en niet-aanbestede concessiegebieden worden vergeleken. Dit is ter illustratie voor de vergelijking tussen de eerste en tweede meting weergegeven in onderstaande tabel. (De vergelijking tussen de tweede en derde meting respectievelijk de eerste en derde meting zijn hieraan analoog.)

<i>Onderwerp</i>	<i>Vergelijking meting 1-2</i>				
	Vraag OV	Aanbod OV	Kwaliteit	Sociale veiligheid	Financien
Verandering aanbestede gebieden					
Verandering niet-aanbestede gebieden					
Verandering alle concessiegebieden					

Daarnaast zullen vanaf meting 2 een aantal verfijningen worden toegepast. Doel hiervan is om te kijken of er opvallende verschillen ontstaan in vergelijking met de bevindingen uit het onderscheid wel/niet aanbesteed. De verfijningen zullen in ieder geval betreffen: een vergelijking tussen grote en kleine concessiegebieden (waarbij het criterium 'gegenereerde opbrengsten' wordt gehanteerd) en een vergelijking tussen groot-stedelijke, stedelijke en landelijke concessiegebieden, voor zover er een voldoende onderscheid is te maken tussen aanbestede en niet-aanbestede concessiegebieden.

Berenschot

Het is in de effectanalyse van belang bij aanbesteding scherp zicht te hebben op het tijdstip waarop de concessie is ingegaan, om zeker te stellen dat er sprake is van effecten na aanbesteding. Dit is een verschil met de procesanalyse, hier kan al na de gunning gekeken worden naar de ervaringen met het aanbestedingsproces. Er zijn met name de volgende mogelijkheden:

- A. Gebieden met concessie-ingang voor najaar 2002.
- B. Gebieden met concessie-ingang tussen najaar 2002 en voorjaar 2004.
- C. Gebieden met (eventuele) concessie-ingang na voorjaar 2004.

De gegevens van groep A, de groep waar reeds aanbesteed is, kunnen worden afgezet tegen de gegevens van groep C die in de onderzoeksperiode niet tot aanbesteding zal komen. Groep B heeft nadere aandacht, omdat op de verschillende meetmomenten moet worden gekeken of er wel of niet is aanbesteed. Groep B wordt in toenemende mate in de vergelijking betrokken, afhankelijk van het precieze moment van aanbesteding en het tijdstip van de tweede en derde meting. Omdat een deel van deze groep van concessiegebieden gedurende de looptijd van het onderzoek tot aanbesteding overgaan, is het interessant om inzichtelijk te maken welke effecten zich hebben voorgedaan in de situatie voor aanbesteding en de situatie na aanbesteding. De resultaten en bevindingen uit de tweede en derde meting dienen hiervoor input te leveren. Na afloop van de derde meting willen we ook de onderzoeksgroepen A en C nog apart met elkaar vergelijken, om te kijken welke dynamiek zich hier heeft voorgedaan.

Ad 2 Ontwikkelingen in geselecteerde gebieden

De onderzoeksgegevens die in stroom 2 totstandkomen, inclusief de informatie over de EATSS-gebieden Hoekse Waard en Leeuwarden, worden gebruikt om een vergelijking te maken op basis van de ontwikkelingen in één gebied. In stroom 2 is sprake van twee meetmomenten (najaar 2002 en najaar 2003). De resultaten van de vergelijking worden meegenomen in de tweede rapportage uit de effectanalyse en ook in het eindrapport van de effectanalyse 3. Na de voormeting is de informatie nog weinig informatief. De werkwijze is in grote lijnen vergelijkbaar met die in het voorgaande beschreven. De ontwikkeling in de indicatoren wordt geanalyseerd; de vergelijking vindt hier meer op detailniveau plaats door de verfijning in de indicatoren. Daarnaast vindt er een verdieping op de ontwikkelingen plaats in de gebiedsgerichte begeleidingsgroep. Bij de tweede meting kunnen we een eerste indicatie geven wat betreft de vraag of de verwachtingen worden ingelost.

Berenschot

DEEL IV:

CONTEXTANALYSE

Berenschot

1. RELEVANTE ONTWIKKELINGEN

Dit deel van de rapportage gaat in op de externe factoren en parallelle ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de aanbesteding van OV-concessies en de effecten daarvan. Het gaat hierbij in eerste instantie om landelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op alle concessiegebieden. In deel II en III komen de ontwikkelingen op concessiegebied-niveau aan de orde. Dit deel geeft de stand van zaken weer per begin 2003. In het kader van de komende rapportages zullen wij de ontwikkelingen bijhouden zodat wij bij de slotanalyse bij het zoeken naar verklaringen van het verloop de aanbestedingen en eventuele effecten kunnen terugvalen op onderhavige context analyse.

1.1 BELEIDSCONTEXT: ALGEMENE DOELSTELLINGEN

Formeel is de beleidscontext het SVV 2. Deze is geactualiseerd in het NVVP. Dit document is echter nooit door de kamer geaccordeerd. Op dit moment wordt gewerkt aan een aangepast NVVP. De bedoeling is deze eind 2003 aan de Tweede Kamer aan te bieden. Het halen van dit tijdstip is overigens sterk afhankelijk van de duur van de kabinetsformatie en de lijnen die de nieuwe bewindspersoon wil uitzetten.

De ontwikkelingen in de sector openbaar vervoer in de afgelopen decennia wijzen er op dat vraag naar en aanbod van vervoer onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Omwille van de leefbaarheid en de bereikbaarheid in Nederland is een aantal fundamentele keuzen gemaakt om de kwaliteit van het regionaal openbaar vervoer te verhogen. Dit heeft onder meer geleid tot de instelling van de Commissie Brox in 1991. Doel van de commissie was te onderzoeken wat aan het openbaar vervoer moet veranderen om een toename van het gebruik en een verhoging van de kostendekkingsgraad te bereiken. De commissie pleit voor ontvlechting, verzakelijking en introductie van marktwerking in het openbaar vervoer. De aanbevelingen van de commissie vonden uiteindelijk haar vertaling in de Implementatienota (1996, kabinetsstandpunt) en vervolgens in de Wp2000. Dit vormt het beleidskader voor de aanbestedingen.

Met de ontwikkeling van het nieuwe NVVP wordt een koers nagestreefd die er uiteindelijk toe moet leiden dat Nederland weer beweegt en tegelijkertijd de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving verbetert. Een koers gericht op eigen verantwoordelijkheid en eigen keuzes, waarbij de gebruiker centraal wordt gesteld. Burgers en bedrijven bepalen immers met individuele keuzes het uiteindelijke resultaat. Er is behoefte aan een consistent en slagvaardig mobiliteitsbeleid.

Berenschot

Succesvol beleid vergt volgens V&W ook samenwerking tussen overheid en maatschappelijke partijen en tussen verschillende bestuurslagen. De overheid heeft als aanbieder van infrastructuur, marktordenaar en opdrachtgever voor openbaar vervoer een belangrijke invloed op de kwaliteit van verkeer en vervoer, maar zonder samenwerking verbetert de situatie niet. De inzet is om de groei van de mobiliteit te accommoderen en de veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Hierbij staat een zakelijke benadering centraal. De kern is dat vraag en aanbod beter op elkaar afgestemd worden dan nu het geval is.

De hoofddoelstelling zoals in het NVVP verwoord betreft het realiseren van “een doelmatig, veilig en duurzaam functionerend verkeers- en vervoerssysteem, waarbij de kwaliteit voor de individuele gebruiker in een goede verhouding staat tot de kwaliteit voor de samenleving als geheel”. Deze hoofddoelstelling is in het NVVP vertaald in doelen voor bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Er wordt vooral gestreefd naar vermindering van de nadelige effecten van de mobiliteitsgroei. Er zijn geen doelstellingen meer voor vervoerwijzekeuze zoals in het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer.

Effect op concessieverlening

De formele beleidscontext is SVV II en sterk verouderd. Voor de slotanalyse in 2004 is van belang te volgen wat in het nieuwe NVVP wordt opgenomen over (marktwerking) in het openbaar vervoer.

1.2 VEEGWET Wp2000

In de periode dat de Wp2000 in werking is zijn enkele onduidelijkheden en (taal)fouten in de wet aan het licht gekomen. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat maakt daarom een wijzigingswet, in de wandelgangen ‘Veegwet’, die schoonheidsfoutjes moet wegpoetsen. Tevens worden middels de ‘Veegwet’ een paar kleine knelpunten opgelost. Het gaat niet om fundamentele wijzigingen van het beleid maar om kleine wijzigingen. De ‘Veegwet’ zal naar verwachting op 1 januari 2004 in werking treden.

In de Concessiewet personenvervoer per trein, die feitelijk een wijziging van de Wp2000 is ten behoeve van opname van het treinvervoer in de wet, zijn ook enkele wijzigingen voorgesteld die van belang zijn voor het stads- en streekvervoer. Ook daarin zijn namelijk al een aantal knelpunten uit de praktijk meegenomen en opgelost.

Berenschot

De belangrijkste wijzingen zijn:

- In de Concessiewet wordt, n.a.v. de rechtszaak in Leeuwarden tussen de zittende vervoerder Arriva en de andere inschrijvers BBA en Connexxion, de berekening van het aantal indirecte personeel nader uitgewerkt. Het moet namelijk worden berekend over het *laatst afgesloten* boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de concessieovergang plaatsvindt (artikel 37).
- In de Concessiewet wordt tegemoet gekomen aan knelpunten rondom tijdigheid van gegevenslevering. De concessiehouder moet namelijk op verzoek van de concessieverlener *binnen de bij het verzoek te bepalen termijn* de gegevens leveren (artikel 39).
- In de ‘Veegwet’ wordt een wijzing gedaan t.b.v. toelichting die de zittende vervoer dient te geven op de gegevens over het personeel (artikel 39). Na de rechtszaak in Leeuwarden bepaalde de rechter dat Arriva alleen de gegevens over direct personeel moest toelichten. De nieuwe inschrijvers zijn dan in het nadeel, omdat ze dan maar moeten gissen naar het type indirect personeel dat overgaat. Ook het indirecte personeel moet dus na inwerkingtreding van de ‘Veegwet’ verder worden toegelicht. Die gegevens hoeven niet herleidbaar te zijn tot personen. Tevens wordt een wijzing gedaan opdat de zittende vervoerder t.a.v. de opbouw van de salarissen van het personeel een toelichting dient te geven. Gezien het feit dat de toeslagen in vergelijking met het “basisloon” relatief hoog kunnen zijn en de inzet van de toeslagen afhankelijk is van de manier waarop een dienstregeling en bijbehorende inzet van personeel wordt opgezet door de vervoerder, is het voor de concessieverlener en de inschrijvende vervoerders van belang dat een gemotiveerde toelichting wordt gegeven van de wijze waarop de loonkosten zijn opgebouwd. Het ontbreken daarvan kan namelijk leiden tot een toetredingsdrempel voor andere vervoerders.
- Artikel 31, waarin de adviesaanvraag van de concessiehouder aan de consumentenorganisaties wordt geregeld, wordt d.m.v. de Concessiewet aangepast. Er is door de wijzigingen sprake van een versterking van de positie van de consumentenorganisaties doordat er voor de concessiehouders de verplichting is om een van het consumentenadvies afwijkende beslissing goed te motiveren en met de consumentenorganisaties nader te overleggen voordat de beslissing tot uitvoering wordt gebracht. Tevens moet het advies op een zodanig tijdstip worden gevraagd dat het van wezenlijke invloed kan zijn op de door de vervoerder te nemen beslissing.

Berenschot

- In de 'Veegwet' wordt een aanpassing gedaan t.b.v. de concessiegrens-overschrijdende lijnen. In de Wp2000 (artikel 26) staat nu dat OV-autoriteiten moeten overleggen over aansluitingen. Deze overlegverplichting blijkt in de praktijk echter niet altijd tot goede afspraken voor goede grensoverschrijdende OV-voorzieningen te leiden. Het woord 'overleggen' blijkt te vrijblijvend en er wordt in de 'Veegwet' daarom aangegeven dat het overleg moet resulteren in goede afspraken over de afstemming van het OV tussen aangrenzende concessiegebieden. Als stok achter de deur is er een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister. Met de aanwijzing kan, door de feitelijke verandering van overlegverplichting in een afspraakverplichting, ook worden bereikt dat de minister, indien de concessieverleners na het afstemmingsoverleg niet tot voor beide partijen en de reiziger bevredigende afspraken kunnen komen, een van de betrokken concessieverleners kan aanwijzen als verantwoordelijke voor de grensoverschrijdende verbinding.
- In de 'Veegwet' worden dochters van gemeentelijke vervoerbedrijven (GVB'en) voor mededingen aan aanbestedingen uitgesloten. De oprichting van Stadsvervoer Nederland door enkele GVB'en liet zien dat er een "maas in de wet" zat; ondanks hun gesloten thuismarkt konden de GVB'en zo toch mededingen naar concessies in andere gebieden, en dat was niet de bedoeling van de wet.

Effect op concessieverlening:

De Veegwet beoogt een aantal verbeteringen aan te brengen in het concessieverleningsproces middels openbare aanbesteding. Formeel wordt het effect na 1 januari 2004 merkbaar, waardoor het maar zeer ten dele in deze evaluatie zal worden vastgesteld. Het is hierbij zeer wel mogelijk dat de Veegwet zijn schaduw vooruitwerpt en al eerder bijdraagt aan een soepeler verloop van de aanbestedingsprocessen.

1.3 BEKOSTIGING REGIONAAL OV

De rijksbijdragen in de exploitatie van het stads- en streekvervoer worden verdeeld volgens de systematiek van regiobekostiging dat sinds 1998 van kracht is. De regeling is gebaseerd op het honoreren van de reizigersopbrengst. De bijdrage wordt verstrekt aan de decentraal bevoegde overheden: de provincies, de Kaderwetgebieden en de zogenaamde VOC-gemeenten.

Berenschot

Deze bestuursorganen dienen de middelen te besteden aan de exploitatie van het openbaar vervoer waartoe onder meer wordt gerekend: inhuur/subsidies van/aan vervoerbedrijven voor het uitvoeren van door de decentrale overheden opgedragen openbaar vervoer, onderhoud van (rail)-infrastructuur, inhuur van deskundigheid ten behoeve van de uitvoering van openbaar vervoer, investeringen in het openbaar vervoer, subsidies bedrijfsvervoer en het sparen ten behoeve van uitgaven in latere jaren aan hetgeen tot de exploitatie van openbaar vervoer wordt gerekend. Daarnaast zijn provincies en Kaderwetgebieden gemachtigd de middelen voor exploitatie van openbaar vervoer door te decentraliseren aan inliggende gemeenten. In dat geval kunnen gemeenten deze middelen alleen aanwenden voor eerder genoemde uitgavencategorieën.

In maart 2002 heeft het kabinet, als uitkomst van het Interdepartementaal Beleids Onderzoek “Decentralisatie exploitatie OV”, een standpunt ingenomen inzake de verandering van de sinds 1998 gehanteerde bekostigingssystematiek met ingang van 2004. Het kabinet wil de huidige gebruikgerichte bekostigingssystematiek vervangen. Het kabinet had hierbij de volgende doorvertaling voor ogen:

- De OV-budgetten van 2003 gelden met ingang van 1-1-2004 als een soort van historische «nullijn» voor de rijksbijdrage. Deze nullijn is bedoeld om financiële continuïteit te garanderen in een periode waarin conform de Wet personenvervoer 2000 moet worden aanbesteed. Dit biedt de decentrale overheden de gelegenheid om hun (aanstaande) PVVP's en RVVP's aan te passen aan een bekostiging die niet meer gekoppeld is aan de ontwikkeling van het gebruik. De OV-autoriteiten kunnen zelf een prestatieprikkel hantieren richting de vervoerbedrijven.
- De budgetgroei (2%) blijft beschikbaar voor de OV-sector. Met ingang van 1-1-2005 wordt geleidelijk een verdeling op basis van structuurkenmerken ingevoerd door het beschikbaar te stellen groeibudget op basis van deze kenmerken te verdelen. Hierbij zal rekening worden gehouden met de overige gemaakte afspraken en beleidsuitgangspunten. Zoals opgemerkt bij het vorige punt wordt de nullijn gegarandeerd. Daarnaast komt er een einde aan de taakstelling van €15,9 miljoen in 2005.
- Het Rijk zal periodiek op macroniveau beoordelen of er een reëel zicht bestaat op een reizigersbijdrage van 50% in 2020. Hierbij verwacht het kabinet dat de OV autoriteiten het tariefinstrument fors zullen inzetten teneinde de beoogde reizigersbijdrage te realiseren.

Berenschot

- Het tramforfait wordt verwerkt in de structuurkenmerken; bij de keuze en weging van structuurkenmerken wordt rekening gehouden met factoren die bepalend zijn voor de noodzaak van railtechnieken bij grote vervoersstromen.
- Het aantal ontvangers van de OV-subsidie wordt per 1 januari 2004 gelijkgesteld aan het aantal ontvangers van de GDU (de 12 provincies en 7 kaderwetgebieden). De VOC-gemeenten worden als zodanig opgeheven.

De minister heeft de Raad voor de Financiële Verhoudingen om advies gevraagd over de beoogde stelselwijziging. De Raad is gevraagd voor 1 juni 2003 een advies uit te brengen, zodat het nieuwe stelsel per 1 januari 2005 in werking kan treden, hetgeen dus een jaar uitstel betekent ten opzichte van de oorspronkelijke planning.

Gezien de beoogde integrale decentrale beleidsverantwoordelijkheid streeft het kabinet er verder naar om de verschillende budgetten voor regionaal verkeer en vervoer zoveel mogelijk in één hand te leggen en te ontschotten (GDU+). De verwachting is dat dit in de loop van 2003 geëffectueerd zal worden. Op termijn worden de middelen voor OV hier ook bij betrokken. Op dit moment is nog onduidelijk of en wanneer dit laatste zijn beslag zal kunnen krijgen.

Er wordt voorts een verkenning uitgevoerd waarin de mogelijkheden van invoering van vraagsubsidiëring worden onderzocht. Bekostiging en bijbehorende graden van vrijheid zijn essentieel voor de vormgeving van de relatie vervoerders met de decentrale overheden, en dus voor de markt.

Ook de extra bezuinigingen die door het kabinet Balkenende I zijn uitgevaardigd zullen effect hebben op het aanbod en de kwaliteit van het OV, evenals eventuele nieuwe bezuinigingen. Deze zullen in het vervolg van het onderzoek worden meegenomen.

Effecten op concessieverlening

Uitgangspunt bij de invoering van een nieuwe bekostigingssystematiek voor het regionaal openbaar vervoer is de gedachte van decentrale verantwoordelijkheid voor het gehele beleidsterrein van verkeer en vervoer. Door de nieuwe systematiek, die is gebaseerd op (regionale) structuurkenmerken, krijgen decentrale overheden hiermee de mogelijkheid om keuzes te maken die toegespitst zijn op de specifieke lokale omstandigheden, zonder dat deze keuzes worden beïnvloed door de werking van diverse financieringsinstrumenten van de centrale overheid. Op dit moment is nog onduidelijk wat de invoerdatum wordt van de nieuwe bekostigingssystematiek en of dit aspect nog relevant is voor de slotanalyse in 2004.

Berenschot

Vooralsnog zien wij dat deze beleidsontwikkeling wel tot onzekerheden leidt voor de OV-autoriteiten, maar nog weinig directe invloed heeft op het gedrag van de OV-autoriteiten. De aangekondigde extra bezuinigingen kunnen reeds op korte termijn een effect hebben.

1.4 DE TOEKOMST VAN KADERWETGEBIEDEN

Het bestaan van de kaderwetgebieden heeft haar wettelijk context in de Kaderwet Bestuur in verandering. Deze expireert medio 2004. Het laatste kabinet Kok heeft daarom in 2001 het wetsvoorstel Bestuur stedelijke regio's gepresenteerd. Deze continueert voor de gemeenten in de daartoe aangewezen stedelijke regio's de verplichte bovenlokale samenwerking op een aantal beleidsterreinen en waarborgt de noodzakelijke taakuitoefening in die regio's. Het wetsvoorstel is niet meer in de Tweede Kamer behandeld. De aanpak sprak het nieuwe kabinet niet aan.

Het Kabinet Balkenende heeft in de beleidsnotitie WGR plus van december 2002 voorgesteld het wetsontwerp in te trekken en de kaderwet af te schaffen. In de beleidsnotitie geeft het kabinet aan meer te zien in een uitbreiding van de Wet Gemeenschappelijke Regeling (Wgr) om een meer verplichtende samenwerking rond de steden mogelijk te maken, in het verlengde van de huidige kaderwetgebieden. Voorgesteld wordt deze verplichtende samenwerking onder andere in te stellen op het gebied van de exploitatie het openbaar vervoer en hieraan rechtstreeks middelen te blijven verschaffen.

Effecten op concessieverlening

De wettelijke context van het bestaan van kaderwetgebieden is in verandering. Dit kan van invloed zijn op de kaderwetgebieden als concessiehouder. Wanneer de beleidsnotitie van december 2002 wordt vastgesteld, zullen de kaderwetgebieden OV-autoriteiten blijven maar dan onder noemer van WGR Plus. De facto zal er dan weinig veranderen. Onduidelijk is wat er echter onder het regime van het nieuwe kabinet zal gebeuren. Overigens is in de Wp2000 opgenomen dat publiek-rechtelijke samenwerkingsverbanden door de minister van Verkeer en Waterstaat erkend kunnen worden als autoriteit, die net als de provincies de exploitatie van regionaal openbaar personenvervoer kunnen aanbesteden. Vooralsnog zien wij dat deze beleidsontwikkeling nog weinig invloed heeft op het gedrag van de OV-autoriteiten.

1.5 DE STATUS VAN VOC-GEMEENTEN

In diverse beleidsrapportages en –nota's wordt geconstateerd dat het aantal van (thans) 35 rijksbijdrage-gerechtigde overheden niet aansluit bij de bestuurlijke ordening die gehanteerd wordt voor de verdeling van infragelden.

Berenschot

In het NVVP zijn de provincies en de kaderwetgebieden (nu zeven) gedefinieerd als ontvangende partijen van de brede doeluitkering. Besloten is de status van VOC-gemeenten per 1 januari 2004 op te heffen en zo het aantal OV-autoriteiten van 35 decentrale overheden terug te brengen tot 19. De VOC-gemeenten die nu rechtstreeks een bijdrage van het Rijk ontvangen, kunnen in de nieuwe situatie bestuurlijke overeenkomsten met de desbetreffende provincie sluiten.

Het overgangsrecht zal bepalen dat de rechten en plichten van VOC-gemeenten na afloop van een zekere overgangstermijn overgaan naar de provincie, tenzij de provincie de bevoegdheden binnen die termijn ten aanzien van de lopende concessie heeft overgedragen aan de gemeente. In een dergelijk geval zal worden bepaald dat de gemeente concessieverlener blijft en dat de provincie een deel van de rijksbijdrage ter beschikking stelt aan de betreffende gemeente. Hiertoe zullen in het overgangsrecht tevens de nodige procedurele waarborgen worden opgenomen.

De meeste VOC-gemeenten pleiten voor een verplichte doordecentralisatie (Bron: Evaluatieonderzoek VOC-gemeenten). Dit houdt in: doordecentralisatie onder randvoorwaarden, waarbij de gemeenten Programma's van Eisen opstellen binnen met de provincie overeengekomen randvoorwaarden inzake kostendekkingsgraad en reizigerskilometers/opbrengsten. Gemeenten kunnen deze randvoorwaarden beïnvloeden door eigen flankerend beleid. Eventueel worden daarover meerjarenafspraken gemaakt. De provincie toetst op de overeengekomen randvoorwaarden en keurt het Programma van Eisen goed. Mogelijk komen IPO en VNG op voorhand de aard van de randvoorwaarden overeen, ook al lijkt regionale differentiatie wenselijk. Ook verdient arbitrage aandacht voor het geval provincie en gemeente niet tot een gezamenlijke oplossing kunnen komen.

Het beëindigen van de directe relatie tussen Rijk en de VOC-gemeenten ten aanzien van de Rijksbijdragen heeft (naar verwachting) verschillende gevolgen. In de VOC-gemeenten zal met het oog op een verdere verbetering van de kostendekkingsgraad de komende jaren, ongeacht hun status, een forse slag moeten worden gemaakt om de efficiëntie en de effectiviteit van het stadsvervoer te vergroten. Dat kan ten koste gaan van zowel de substitutiefunctie als de sociale functie van het OV in steden, tenzij gemeenten en provincies goede afspraken weten te maken om te komen tot regionale vormen van collectief (vraagafhankelijk) vervoer. De sociale functie kan o.a. via de opzet van regionale CVV-systemen gewaarborgd worden. En de opzet van een regionaal georiënteerd lijnennet zal de substitutiefunctie van het openbaar vervoer eerder versterken dan verzwakken. Bovendien krijgen regionale vormen van flankerend beleid hierdoor meer kans.

Berenschot

Effecten op concessieverlening

In de huidige Wet personenvervoer 2000 zijn geen overgangsbepalingen opgenomen in het geval van opheffing van de status van gemeenten als ontvanger van de rijksbijdrage OV. Aangezien dit in 2003 en 2004 zijn beslag krijgt, heeft het opheffen van de VOC-status invloed op het evaluatie onderzoek. Voorkomen moet worden dat er onduidelijkheden ontstaan over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van deze lopende concessies. Het ligt in de rede dat de rechten en plichten van de betrokken 16 gemeenten ook zullen overgaan naar de provincies. Hetzelfde geldt ten aanzien van de concessieovereenkomsten tussen gemeenten en vervoerders. Dit vereist heldere en consistente afspraken tussen gemeenten en provincie, onder meer ten aanzien van de gewenste sturingsrelatie van het openbaar vervoer alsook de mogelijke (door)decentralisatie van financiële middelen van provincie naar individuele gemeenten.

1.6 SPOORVERVOER: CONCESSIE WET EN DECENTRALISATIE

De Concessiewet personenvervoer per trein (kortweg: Concessiewet) strekt ertoe in het openbaar personenvervoer per trein een concessiesysteem in te voeren (zoals dat ook voor het overige openbaar vervoer is geïntroduceerd in de Wet personenvervoer 2000), inclusief het hogesnelheidsvervoer. De rijksoverheid zal ingevolge het wetsvoorstel de concessies uitgeven voor het landelijk vervoer en het hogesnelheidsvervoer. Regionale overheden kunnen op grond van de voorgestelde wetgeving stapsgewijs de verantwoordelijkheid krijgen voor het regionale personenvervoer per trein, en daarmee voor de integratie ervan met de overige vervoersmodaliteiten via de bevoegdheid tot het uitgeven van concessies. Voor het regionale openbaar vervoer per trein zal worden aangesloten bij het overige regionaal openbaar vervoer. Hierdoor wordt het gehele regionale openbaar vervoer als relevante markt beschouwd, dus het stads- en streekvervoer en het regionale openbaar vervoer per trein. De reden hiervan is dat deze vormen van openbaar vervoer in hun aard gelijkenis met elkaar vertonen, namelijk veel verplaatsingen over relatief korte afstanden. Voor het hoofdrailnet is de marktmachtbepaling tot 2015 niet relevant, omdat de regering kiest voor onderhandse gunning van het hoofdrailnet voor deze periode aan NS Reizigers b.v.

De bevoegdheden voor het regionaal en het stadsgewestelijk openbaar vervoer per trein worden overgedragen aan respectievelijk de provincies en de kaderwetgebieden. Reden voor het niet mogelijk maken van het toekennen van bevoegdheid tot concessieverlening aan gemeentebesturen is dat het regionale openbaar vervoer per trein – meer dan bij het overige regionale vervoer – voornamelijk gemeentegrens overschrijdend is. De decentralisatie van regionaal openbaar vervoer per trein brengt een belangrijke verschuiving in (nieuwe) verantwoordelijkheden met zich voor de regionale overheden.

Berenschot

Om die reden wordt het wenselijk geacht het regionale en stadsgewestelijke openbaar vervoer per trein gefaseerd, beheerst en flexibel te decentraliseren. Door decentralisatie moet de samenhang met het overige OV verbeteren en door toepassing van aanbestedingen moeten de kwaliteit en de doelmatigheid verbeteren. Beide instrumenten leiden tot een beter product voor de mobilist.

Van de 31 regionale treindiensten die oorspronkelijk deel uit maakten van de zogenoemde contractsector zijn er negen gedecentraliseerd: in Friesland (2), Gelderland (3), Gelderland/Overijssel (1) en Groningen (3). De drie diensten in Groningen zijn aanbesteed. Dat geldt overigens ook voor de treindienst Almelo–Mariënberg die geen deel heeft uitgemaakt van de contractsector, maar wel door Twente en Overijssel in 1998 is aanbesteed. Met de inwerkingtreding van de Concessiewet komt er voor personenvervoer voor het hoofdrailnetvervoer geen concurrentie op of om het spoor. Intensivering van het stadsgewestelijk vervoer per trein zal in het kader van de concessie van het hoofdrailnet plaatsvinden.

De regering is voornemens in de komende jaren vijftien andere treindiensten uit de contractsector te decentraliseren en te laten aanbesteden. Dit zijn treindiensten op uitlopers en “losliggende delen” van het spoorwegnet. Het meest actueel zijn de voornemens tot decentralisatie en aanbesteding van de treindiensten Zutphen–Apeldoorn en Ede/Wageningen–Amersfoort. Daarnaast wordt de decentralisatie van de dienst Leeuwarden–Groningen voorbereid. Het is de bedoeling dat deze dienst voorlopig wordt gegund aan Noordned vanwege de sterke samenhang met de andere door Noordned geboden diensten. Zodra de lopende gunningen van Groningen en Friesland aan Noordned expireren, zal ook deze dienst in principe worden aanbesteed.

Effecten op concessieverlening

Met de inwerkingtreding van de Concessiewet (personenvervoer per trein) krijgen regionale overheden op grond van de voorgestelde wetgeving stapsgewijs de verantwoordelijkheid voor het regionale personenvervoer per trein. Hiermee verkrijgt men tevens de verantwoordelijkheid voor de integratie ervan met de overige vervoersmodaliteiten via de bevoegdheid tot het uitgeven van concessies. Op die manier wordt er naar gestreefd om de onderlinge samenhang en de samenhang met het brede regionale verkeer- en vervoersbeleid op termijn te waarborgen. De komende tijd zullen meer gemengde concessies worden verleend. Het meest recente voorbeeld is de lijn Zutphen-Hengelo-Oldenzaal en het aangrenzende busvervoer. Deze aanbesteding is gewonnen door Syntus en OAD. Indien er sprake is van een specifieke problematiek rondom dergelijke concessies wordt hiermee bij de evaluatie rekening gehouden.

Berenschot

1.7 WET MARKT EN OVERHEID EN DE MEDEDINGINGSWET

Overheidsorganisaties hebben de afgelopen jaren naast de uitoefening van hun publieke taak ook een aantal marktactiviteiten ontwikkeld. Overheidsorganisaties, die op een open markt actief zijn, kunnen voordelen genieten die particuliere ondernemingen niet hebben, waardoor markten worden verstoord. Het wetsvoorstel markt en overheid beoogt gelijke concurrentieverhoudingen tussen overheidsorganisaties en particuliere ondernemingen tot stand te brengen.

Het wetsvoorstel stelt regels aan het verrichten van marktactiviteiten door overheidsorganisaties. Van marktactiviteiten is sprake indien goederen of diensten aan derden worden geleverd, voor zover daarmee in concurrentie wordt getreden met private ondernemingen. Er is geen verbod op het verrichten van marktactiviteiten. Wel is het uitgangspunt van het wetsvoorstel markt en overheid dat het niet vanzelfsprekend is dat overheidsorganisaties marktactiviteiten uitvoeren.

De toetredingsregels voor overheidsorganisaties (i.c. gemeentelijke vervoerbedrijven) geven aan onder welke voorwaarden overheidsorganisaties marktactiviteiten mogen verrichten. De toetredingsregels bestaan onder meer uit een grondslagvereiste (een overheidsorganisatie mag alleen een marktactiviteit verrichten als dat is gebaseerd op een wet of een besluit), een materiele norm (het verrichten van een marktactiviteit door een overheidsorganisatie moet opwegen tegen het belang van derden om tegen een zodanige concurrentie te worden beschermd) en een verplichting tot periodieke heroverweging (daar markten een dynamisch karakter hebben).

Op basis van de Mededingingswet mogen vervoerders geen misbruik maken van een economische machtspositie, een kartel vormen, prijsafspraken maken en de markt verdelen. In beginsel is de M-wet alleen van toepassing op marktactiviteiten en niet op overheidstaken. De NMa houdt hierop toezicht en grijpt waar nodig in. Tevens beoordeelt de NMa fusies en overnames van vervoerders.

Uitgangspunt van de Wp2000 is dat er sprake dient te zijn van gelijke concurrentieverhoudingen. Recent is hiernaar in opdracht van V&W onderzoek verricht. Indien de concurrentieverhoudingen ongelijk zijn kunnen de thans slapende marktmacht artikelen uit de Wp2000 tot leven worden geroepen. Dit betekent dat het marktaandeel van het OV-bedrijf dat een concessie wil verwerven op een maximum percentage wordt vastgelegd. Als het marktaandeel groter is, kan de vervoerder niet meedoen aan de concessie.

Berenschot

Effecten concessieverlening

Het wetsvoorstel 'markt en overheid' stelt regels aan de toetreding tot de markt door overheidsorganisaties. Het voorstel raakt op twee manieren de concessieverlening. De wet stelt grenzen aan de overheidsparticipatie in Connexxion en de gemeentelijke vervoerbedrijven en hun opereren op de OV-markt. In de tweede plaats stelt de wet grenzen aan met het OV samenhangende activiteiten uitgevoerd door overheidsorganisaties, bijvoorbeeld gemeentelijke vervoerbedrijven die winkels of fietsenstallingen zouden gaan exploiteren. Het is op dit moment onduidelijk hoe en wanneer het wetsvoorstel wordt behandeld en wat het standpunt van het nieuwe kabinet zal worden.

Op basis van de Mededingingswet in casu bij de Nma is het interessant te volgen of en wat voor een klachten er binnen komen. Indien de marktmacht artikelen van de Wp2000 worden geactiveerd kan dit van invloed zijn op de aanbiedende partijen.

Berenschot

DEEL V:

BEOORDELING EN CONCLUSIES

Berenschot

1. DOEL EN STAND VAN ZAKEN ONDERZOEK

Het doel van de evaluatie is het realiseren van een goed fundament voor de besluitvorming in 2005 over het al dan niet doorzetten van de aanbestedingsplicht voor OV-concessies. De evaluatie heeft een looptijd van zomer 2001 tot zomer 2004. Het onderhavige rapport is een eerste tussenrapportage. Deze rapportage geeft een eerste overzicht van het verloop van de aanbestedingen bij het busvervoer sinds de inwerkingtreding van de Wp2000 per 1 januari 2001. Wij blikken terug op wat er tot nu toe is gebeurd. Voor enkele aspecten kijken wij vooruit naar wat wij nog kunnen verwachten. De rapportage is een tussenstand van de huidige situatie en nog lang geen eindoordeel, vooral omdat de meeste aanbestede concessies nog maar kort operationeel zijn en effecten zich nog niet voldoende hebben kunnen manifesteren. Het eindrapport volgt in de zomer van 2004. In dit slot hoofdstuk zullen wij de eerste bevindingen van het onderzoek op hoofdlijnen beoordelen. Tevens geven wij een beoordeling met de belangrijkste aandachtspunten en lessen. Dit heeft tot doel dat partijen hun voordeel kunnen doen van de ervaringen tot nu toe. Aangezien er nog geen effecten zijn verzameld van aanbestede concessiegebieden beperken we ons in deze tussenrapportage tot het beoordelen aan de hand van gegevens over het aanbestedingsproces, vooral op basis van de enquêtes onder de OV-autoriteiten en noties die vanuit de interviews zijn aange-reikt. Bij deze beoordeling is het goed om te realiseren dat iedere verandering leidt tot overgangs- en aanpassingsproblemen, die vaak van tijdelijke aard zijn. De scherpe kanten worden na verloop van tijd bijgeslepen. In de loop van het onderzoek proberen we een beeld te krijgen van de problemen en effecten die van meer structurele aard zijn.

Berenschot

2. RESULTATEN VERLOOP VAN DE AANBESTEDINGEN

In het algemeen concluderen wij dat de openbare aanbestedingen langzaam maar zeker op gang komen. Op dit moment is ongeveer 14% van de totale omzet aanbesteed. Naar verwachting zal de aanbesteede omzet met name in 2004 sterk toenemen. De verwachting is dat eind 2005 in totaal iets meer dan de helft van alle concessiegebieden zal zijn gegund na een openbare aanbesteding. In omzet termen zal dit 39% van de totale omzet zijn van de betwistbare busmarkt. Het streefbeeld dat per 1-1-2004 35% van de omzet moet zijn aanbesteed zal per 1-1-2005 worden gehaald, per deze datum zal volgens de plannings zo'n 38% van de betwistbare busmarkt zijn aanbesteed (kanttekening: de cijfers moeten met enige voorzichtigheid worden gehanteerd, aangezien niet altijd duidelijk is of in de voor de berekening van dit percentage gebruikte cijfers ook de opbrengsten uit de studenten OV-kaart zijn meegerekend). De afwachtende houding van een aantal overheden hangt vooral samen met het niet willen horen bij de voorlopers en deze eerst ervaring te laten opdoen en onzekerheid over de VOC-status.

De ervaring die wordt opgedaan met het aanbesteden van concessies zal redelijk gespreid zijn over verschillende soorten OV-autoriteiten en ook de omvang van de concessies is verschillend. De meeste betrokken overheden hebben reeds openbaar aanbesteed of zijn bezig met de voorbereidingen daarvan. De kaderwetgebieden blijven hierbij achter, maar zijn dan ook voor een groot deel vrijgesteld van het aanbesteden en vallen voor dit deel buiten het streefbeeld van 35%.

Het aanbod in de zin van aantal vervoerbedrijven blijft vooralsnog beperkt tot enkele spelers. Op basis van verschillende onderzoeken in opdracht van de ministeries van EZ en V&W concluderen wij dat er op dit moment geen redenen zijn om aan te nemen dat het aantal spelers op korte termijn veel groter zal worden. Toch zijn er tekenen van enige verschuivingen in de markt tussen de huidige spelers. Bij 38% van de (veelal kleine) concessies zijn na aanbesteding andere vervoerders gekomen.

In de enquêtes en de gesprekken wordt aangegeven dat openbare aanbesteding tot meer waar leidt voor hetzelfde geld. In een groot aantal aanbesteede concessies is aangeboden meer vervoer te leveren. In procenten varieert dit van enkele procenten tot in een enkel geval zelfs 30% (Rivierenland). De meeste partijen geven aan dat de kwaliteit van het openbaar vervoer niet direct door het aanbesteden is toegenomen. Meer aanbod betekent niet direct tot een beter product of een betere dienstverlening aan de reiziger.

Berenschot

Enerzijds omdat het aanbod niet altijd wordt uitgebreid op het moment dat (grotere groepen) reizigers er behoefte aan hebben, anderzijds omdat kwaliteit meer dimensies kent, die in de aanbestedingen soms onderbelicht blijven, zoals de verschijningsvorm van het product (ingezet materieel, comfort, informatie) en de dienstuitvoering (punctualiteit, vriendelijkheid chauffeur etc.)

De vervoerders worden door de concessieverlener niet in eerste instantie afgerekend op kwaliteit. Vervoerders geven ook aan dat er te weinig aandacht bij de OV-autoriteiten is voor de kwaliteit van de producten en dienstuitvoering, waardoor er geen kwaliteitsverbetering valt te verwachten. De effectanalyse moet uitwijzen of deze beelden terecht zijn.

Van de dubbeldoelstelling (meer reizigers en een hogere kostendekkingsgraad) wordt voorsnog alleen het tweede gedeelte gehaald doordat de prijs per eenheid (Dienstregelingen, DRU's) is gedaald. Hierdoor stijgt de feitelijk kostendekkingsgraad. De 'officiële' kostendekkingsgraad (in feite reizigersbijdrage) hoeft overigens niet te veranderen; deze is immers qua definitie gebaseerd op de subsidieintensiteit in relatie tot de opbrengsten en niet op de feitelijke kosten. Voor het signaleren van een reizigersgroei is het te vroeg. Veel respondenten verwachten geen reizigersgroei doordat er te weinig aandacht is voor kwaliteit: weliswaar neemt het aantal dienstregelingen veelal toe, maar deze worden dikwijls niet ingezet op de momenten waarop de meeste vraag is. En weliswaar daalt de leeftijd van het wagenpark, maar voor zaken als stiptheid, aansluitingen en servicegraad is volgens deze partijen minder aandacht. We zullen dit bij de effectanalyse nader onderzoeken.

Op basis van de interviews ontstaan beelden dat vervoerbedrijven bij de eerste offertes strategisch gedrag hebben vertoond en mogelijk onder de marktprijs hebben geboden. Dit is echter niet aangetoond. De vraag is echter wel of de opgetreden effecten eenmalig en structureel zijn of dat bij de volgende aanbesteding van de concessie de winst deels weer verloren gaat of dat de verbetering door zal zetten. Ervaringen met aanbesteden in het buitenland, onder andere in Scandinavië, duiden erop dat er eerst één of twee flinke efficiëncyslagen plaatsvinden, maar dat de prijs daarna weer gestegen is. Dit hangt mogelijk samen met een groter accent op kwaliteit in latere aanbestedingen en een andere prijs-kwaliteitsverhouding.

Als een belangrijk positieve ontwikkeling beschouwen wij de toegenomen transparantie in de relatie overheid-vervoerder en het feit dat er meer zakelijke afspraken tot stand komen. Openbare aanbesteding dwingt overheden goed na te denken over het gewenste vervoer en op welke aspecten de vervoerder moet worden afgerekend. Er ontstaat een groter kosten bewustzijn bij overheden. Ook bij de vervoerder ontstaat een grotere duidelijkheid over wat de overheid wil.

Berenschot

Wij menen dat, hoewel ook zonder een aanbestedingsinstrument een meer zakelijke relatie had kunnen ontstaan (bijvoorbeeld op basis van een prestatiecontract), zonder de dwang die van de Wp2000 op het gebied van aanbesteden is uitgegaan deze verzakelijking niet (zo snel) zou zijn ontstaan. Ook de geïnterviewden erkennen breed dat er zonder de Wp2000 er op dit punt weinig van de grond gekomen zou zijn.

Wij concluderen dat het werken met aanbestedingen voor zowel overheden als vervoerder een extra inspanning kost zowel in menskracht als in externe inhuur. Dit geldt ook in vergelijking met onderhandse gunningen waar er ook sprake is van een zakelijke benadering. Een openbare aanbesteding geeft meer werk en al het begin is moeilijk. Wij zullen de komende tijd monitoren of deze extra inspanning een eenmalige piek is of dat dit meer structureel is. Wij verwachten dat door alle leerervaringen zowel bij één concessiehouder als tussen de concessiehouders (bijvoorbeeld via het CVOV) deze piek meer zal afvlakken.

Relevant voor het resultaat van het verloop van de aanbestedingen is de positie van de zogenaamde ontwikkelfunctie. De bedoeling van de concessionering is “dat binnen door de aanbestede overheid geformuleerde voorschriften de vervoerder de mogelijkheid heeft de ontwikkeling van het openbaar vervoer ter hand te nemen. De vervoerder beschikt in deze visie bij uitstek over de marktkennis om een efficiënt, effectief en klantgericht vervoersnetwerk te ontwerpen” (Memorie van toelichting Wp2000). Dit impliceert dat OV-autoriteiten de ontwikkelfunctie meer bij de vervoerders zouden moeten leggen. De resultaten tot nu toe laten het tegendeel zien. Juist bij aanbestedingen ligt de ontwikkelfunctie meer bij de overheden. De belangrijkste reden is volgens ons dat overheden als gevolg van het aanbestedingsinstrument bang zijn de grip die zij hadden op de vervoerbedrijven te verliezen, ook al hadden de bedrijven vaak het initiatief. Aan de andere kant zijn overheden bang (politiek) aangesproken te worden als er iets misgaat met het openbaar vervoer. Dit leidt tot risicomijdend gedrag.

Als gevolg hiervan komen overheden veelal met een zeer gedetailleerd Programma van Eisen met weinig creatieve ruimte voor de vervoerders. Dergelijke discussie in de boezem van de OV-autoriteit gaat bij wijze van voorbeeld als volgt: “eigenlijk vinden wij als OV-autoriteit dat het een verantwoordelijkheid is van de vervoerder dat de bepaalde locaties op bepaalde tijdstippen worden aangedaan, dat er geen reclame is op de bussen, dat de chauffeurs Nederlands spreken en de weg kennen en dat er geen radio mag aan staan in de bus. Dit hoeven wij niet op te nemen in het Programma van Eisen. Maar als het dan misgaat op dit gebied en wij worden hierop aangesproken dan hebben wij straks geen poot om op te staan richting vervoerders. Dus laten wij deze aspecten gedetailleerd opnemen in het Programma van Eisen.”

Berenschot

Een andere oorzaak hangt samen met de te volgen procedure van de Europese aanbesteding. Deze maakt het onmogelijk om met de vervoerder samen de eisen en de uitwerking hiervan uit te werken, zoals dat bij onderhandse gunningen veelal gebruikelijk is. Ook de eisen aan een objectieveerbare beoordeling van de offerte leidt tot een groter accent op kwantitatieve gunningscriteria en minder ontwikkelruimte voor de vervoerder. De positie van de ontwikkelingsfunctie zullen wij de komende periode goed volgen.

Berenschot

3. AANDACHTSPUNTEN EN AANBEVELINGEN

Op basis van de ervaring met aanbesteden opgedaan sinds de introductie van de Wp2000 constateren wij een aantal concrete aandachtspunten en in het verlengde daarvan geven we leerpunten en doen we een aantal aanbevelingen.

3.1 INRICHTEN FINANCIËLE RELATIE

Veel OV-autoriteiten geven aan te worstelen met de inrichting van de financiële relatie met de vervoerder. Enerzijds geven de vervoerbedrijven aan behoefte te hebben aan langjarige zekerheid en anderzijds willen de OV-autoriteiten voldoende prikkels inbouwen tot het leveren van prestaties. Bij de openbare aanbestedingen wordt er veelal voor gekozen om de vervoerder zekerheid te geven over de te verwachten subsidie tijdens de concessieperiode door het geven van een lumpsum bijdrage voor een pakket openbaar vervoer. De OV-autoriteiten worden er hierbij door gehinderd dat het financiële kader vanuit het rijk in beweging is en onzekerheid oplevert. De doorvertaling hiervan in de vorm van voorbehouden in de concessie leidt tot een risico opslag aan de kant van de offerende vervoerders.

In veel gevallen worden er bonus/malus regelingen geïntroduceerd om gerichte prikkels in te kunnen bouwen. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de monitoring van concessies goed op orde moet zijn om te werken met prestatieafhankelijke financiering. Opvallend is daarbij is dat in de praktijk monitoring vaak nog door vervoerders wordt uitgevoerd, terwijl zij er ook op worden afgerekend. Vanuit de vervoerbedrijven wordt echter aangegeven dat deze prikkels weinig effectief zijn doordat deze veelal niet in verhouding staan tot het achterliggende belang. Zowel vervoerders als OV-autoriteiten zijn van mening dat er een grotere financiële prestatieprikkel voortkomt uit het opbrengstenrisico dat in bijna alle aanbestede gebieden bij de vervoerder ligt.

Aanbeveling: Een goede mix tussen financiële zekerheid en prestatieprikkels kan worden gevonden door een vaste bijdrage aan de vervoerder, lumpsum of tarieven per prestatie-eenheid, terwijl het opbrengstrisico bij de vervoerder wordt gelegd. Bonus/malus prikkels voegen hier alleen wat aan toe als ze voldoende substantieel zijn. Het rijk kan hieraan bijdragen door het langjarig vaststellen van het subsidiekader. Bij een meer directe prestatiegerichte financiering dient ook de monitoring hierop te worden afgestemd.

Berenschot

3.2 WEDERZIJDSE INFORMATIEOVERDRACHT

De overdracht van informatie van de vervoerders aan de OV-autoriteiten is een belangrijk aandachtspunt. Dit geldt vooral ten aanzien van de informatie over het bij een concessie betrokken personeel, vooral het indirecte personeel, en de beïnvloedbare loonsom. Door de vervoerbedrijven wordt aangegeven dat het voor een goede offerte van doorslaggevend belang is om voldoende informatie gepresenteerd te krijgen met betrekking tot het concessiegebied. Het gaat hierbij naast de personele informatie vooral over vervoerkundige informatie en financiële informatie. Bij dit laatste verdient de studentenkaart bijzondere aandacht, aangezien het vaak een goed bewaakt geheim lijkt hoeveel SOV-geld er aan een bepaalde concessie kan worden toegerekend.

Aanbeveling: Het is in het belang van het komen tot zoveel mogelijk goede offertes dat de aanbestedende OV-autoriteit zoveel mogelijk informatie presenteert over het concessiegebied, zowel met betrekking tot het personeel, het vervoer als financieel, inclusief de SOV-gelden. Er is geen reden voor krampachtigheid, veel informatie levert niet snel problemen op, wel dienen alle partijen te beschikken over dezelfde informatie. Op deze wijze zijn nieuwe vervoerders zeker niet kansloos bij een openbare aanbesteding. Het is hierbij van belang om in de concessie vast te leggen welke informatie er tijdens en na afloop van de concessieperiode aan de OV-autoriteit dient te worden verstrekt en met welke frequentie. Ten aanzien van de personele informatie is het voor het rijk van belang het effect van de veegwet op dit punt goed te bewaken.

3.3 TE HANTEREN TERMIJNEN

Vanuit de vervoerbedrijven wordt gesignaleerd dat het voor een succesvolle aanbesteding van belang is om de termijnen voldoende ruim te plannen. Hierdoor worden de kansen voor nieuwe toetreders vergroot. Vooral de implementatieperiode is hierbij van belang.

Aanbeveling: Hanteer ruime termijnen in de aanbestedingsprocedure, in het belang van goede offertes van nieuwe vervoerders. Vooral de implementatieperiode is hierbij een aandachtspunt; indien nieuw materieel wordt gevraagd, is volgens de vervoerders een periode van tenminste 9 maanden vereist. Ook de overname van stallingen vereist voldoende tijd. Echter, een dergelijk lange periode kent ook keerzijde. Als de zittende vervoerder verliest, moet hij nog 9 maanden door; dat motiveert niet echt en komt de kwaliteit van uitvoering wellicht niet ten goede. Het is zoeken naar evenwicht. De concessieverlener kan hierbij mogelijk een intermediaire rol vervullen en principeafspraken maken met de zittende vervoerder over overname en termijnen.

Berenschot

In de offerte zou gevraagd kunnen worden duidelijk aan te geven wanneer de vervoerder over nieuw materieel kan beschikken. We bevelen aan om de (minimum) termijnen vanuit een analyse van onder andere de busmarkt nader te bezien.

3.4 HET ACCENT OP KWALITEIT EN VERNIEUWING

Veel concessieverleners worstelen zoals aangegeven met het dilemma hoe in relatie tot kwaliteit om te gaan met de ontwikkelingsfunctie. Hierbij spelen twee zaken een rol: doordat de aanbestedingen nieuw zijn ontstaat er risicomidgend gedrag en hebben ze meer moeite om hun detailbemoeyenis los te laten (invloed politiek neemt dan af). Ten tweede weten ze niet hoe ze op een juridisch sluitende wijze de aanbiedingen naar aanleiding van een meer open bestek moeten beoordelen. Gevolg is dat de meeste vrijwel bestekken compleet zijn “dichtgetimmerd”, met het accent bij de gunningscriteria op het voorzieningenniveau (DRU's) en de prijs. Dit werkt in het nadeel van kwaliteit en vernieuwing. Bovendien wordt het effect van de gunningscriteria vaak onderschat; “we hebben toch een evenwichtig PvE”. Ten derde kan er bij een openbare aanbesteding niet met de vervoerder worden samengewerkt, hetgeen een grotere detailuitwerking door de concessieverlener in de hand werkt. Zowel OV-autoriteiten als vervoerbedrijven geven aan dat co-makership bij openbaar vervoer van belang is voor een goed product en voor voldoende flexibiliteit.

Ten vierde merken diverse respondenten merken op dat de kwaliteit van bestek en proces (en dus ook van de uitkomst) sterk samenhangen met de deskundigheid van concessieverleners (in zowel vervoerkunde als in inkoop). Externe consultants compenseren hierbij niet wat intern ontbreekt. Bovendien wordt door een aantal OV-autoriteiten ervaren dat de ontwikkelkennis bij de vervoerbedrijven aan het verdwijnen is.

Aanbevelingen:

- *Voor vernieuwing is het noodzakelijk de vervoerders ruimte te geven om met ideeën te komen. Voor meer accent op kwaliteit is het hierbij van belang de gunningscriteria en de weging hiervan hierop af te stemmen.*
- *Veel concessieverleners onderschatten het effect van de gunningscriteria in relatie tot het PvE op de offertes van de vervoerders. Een ongenueanceerde of ondoordachte weging tussen de gunningscriteria kan een evenwichtig PvE totaal teniet doen. We bevelen aan om over het op een goede wijze hanteren van gunningscriteria centraal (bijv. CVOV) meer aan actieve kennisontwikkeling en verspreiding te doen.*

Berenschot

- *Concessieverleners kunnen beter ondersteund worden bij het vraagstuk om een meer open bestek op te stellen, binnen de eisen van de Europese richtlijnen en de eisen aan een voldoende objectiveerbare beoordeling van de offertes. Hiervoor zou (door het CVOV) een handleiding ontwikkeld kunnen worden.*
- *Er zou geëxperimenteerd kunnen worden met vormen van aanbesteding die meer ruimte geven voor co-makership. Een mogelijkheid hiertoe is het houden van een beauty contest tussen vervoerbedrijven, waarvan de 'mooiste' dan het vervoer samen met de concessieverlener mag uitwerken. Aandachtspunt hierbij is wel de relatie tot de Europese richtlijnen.*
- *De competenties die aan de kant van de OV-autoriteiten nodig zijn om een goede aanbestedingsprocedure te doorlopen behoeven meer aandacht, zeker als het aanbesteden een regelmatig terugkerend fenomeen wordt.*

3.5 BEREIKEN POTENTIËLE OV-REIZIGERS

Veel OV-autoriteiten en vervoerbedrijven geven aan dat de aanbestedingen niet vanzelf leiden tot een grotere vraaggerichtheid van het openbaar vervoer. Dit hangt mede samen met de hierboven gesignaleerde punten. De door de overheden gekozen invulling van de PvE's en bestekken leiden ertoe dat vervoerders zich meer richten op (de wensen van) de aanbestedende overheid dan op die van de (potentiële) reiziger. Meer ruimte voor ontwikkeling door de vervoerbedrijven zou kunnen bijdragen aan grotere vraaggerichtheid. Daarnaast is het ook van belang om bij het opstellen van het PvE en het bestek de reiziger voldoende centraal te zetten en een voldoende sterke positie te geven tijdens de looptijd van de concessie. Hieraan kan de inbreng van reizigersorganisaties bij de voorbereiding van de aanbesteding een nuttige bijdrage leveren. Veel OV-autoriteiten worstelen hierbij met de vraag in hoeverre via de bestaande reizigersorganisaties ook potentiële reizigers bereikt kunnen worden en op welke wijze de inzet van het marketinginstrumentarium in het bestek kan worden meegenomen. Tegelijkertijd is er bij sommige overheden en reizigersorganisaties het beeld dat de marketingfunctie bij bedrijven wordt wegbezuinigd.

Aanbeveling: Marketing is een instrument dat de vervoerders meer zouden kunnen inzetten. Ontwikkeling en verspreiding van kennis (bijvoorbeeld door CVOV) over de wijze waarop met de inzet van het marketinginstrumentarium kan worden omgegaan in het bestek bij een openbare aanbesteding kan de inzet van dit instrument stimuleren. Op deze wijze kunnen de OV-autoriteiten worden geholpen de vervoerders meer ruimte te geven om 'de markt' op te zoeken.

Berenschot

3.6 PERSONEELSOVERDRACHT

De overdracht van personeel vormt één van de grootste knelpunten bij de openbare aanbestedingen. Het onvrijwillig overgaan naar een nieuwe vervoerder is inherent aan de gekozen systematiek en leidt onherroepelijk tot onrust en onvrede. Daarbij kan wel worden geconstateerd dat in een aantal gevallen de betrokken vervoerders deze onrust hebben versterkt door wettelijke eisen niet op te volgen of door zeer laat het betrokken personeel te informeren.

Berenschot

De betrokken OV-autoriteiten en het rijk voelen zich hiervoor niet actief verantwoordelijk. Aan de andere kant zijn er overigens ook geluiden dat de personeelsparagraaf te beperkend is voor overheden en bedrijven.

Aanbeveling: Verbloem niet de negatieve effecten van openbare aanbestedingen voor het betrokken personeel, dit is ongeloofwaardig aangezien dit deels immers onvermijdelijk is. Voor zover deze effecten veroorzaakt of versterkt worden door gedragingen van vervoerders verdient dit in eerste instantie meer aandacht van de vervoerders voor de positie van het personeel, door hen tijdig te informeren en te betrekken bij de processen rondom de overdracht. Ook kan een meer actieve opstelling van de betrokken overheden dan nu het geval is bijdragen. Deze hebben ook geen belang bij ontevreden overgedragen personeel. Neem in de concessie in dit verband bepalingen op over een zorgvuldige overdracht van het personeel. Monitor en analyseer vanuit het rijk en de OV-autoriteiten de ontwikkelingen rond de personeelsoverdracht en onderneem waar nodig stappen.

3.7 SPREIDING AANBESTEDINGEN IN DE TIJD

Door een groot aantal partijen wordt gesignaleerd dat er een grote “aanbestedingsprop” dreigt aan te komen als de aanbestedingsplicht per 2006 geëffectueerd zou worden. Gevreesd wordt dat dit afbreuk zal doen aan de concurrentie. De vervoerbedrijven zullen wellicht niet in staat zijn om op al deze gebieden te offeren.

Aanbeveling: Houd bij de eventuele introductie van een aanbestedingsplicht rekening met de te verwachten concurrentie en ontwikkel hiertoe realistische scenario's. Een gefaseerde (toenemend percentage verplicht) of een gecoördineerde (afspraken met concessieverleners) overgang naar een algehele aanbestedingsplicht lijken uit een oogpunt van concurrentie het bestuderen waard.

3.8 TOETREDINGSKANSEN NIEUWE VERVOERDERS

Op dit moment zijn het vooral de 3 grote vervoerders die actief zijn bij de aanbestedingen. Een groot aantal OV-autoriteiten vraagt zich af onder welke voorwaarden nieuwe marktpartijen zijn te interesseren om in te schrijven bij een openbare aanbesteding. Hierbij wordt gedacht aan buitenlandse OV-bedrijven, maar ook aan grote taxibedrijven die ervaring hebben met CVV en besloten bus vervoerders.

Ondanks het feit dat er verder geen grote nieuwe toetreders zijn, hebben we geconstateerd dat een aanzienlijk deel van de concessies na aanbesteding van eigenaar wisselt.

Berenschot

Onderzoek (Concurrentieverhoudingen in het OV, door Ecorys i.o.v. V&W, oktober 2002) heeft ook aangegeven dat er op dit moment voldoende beweging is in de markt. Daarnaast zijn er in andere Europese landen waar sprake is van marktwerking ook vaak 3 of 4 grote spelers op de markt. Desalniettemin is de concurrentie kwetsbaar met zo weinig offerende partijen en is het, zeker in het licht van de mogelijke toename van het aantal aanbestedingen, aan te bevelen meer partijen te interesseren voor de Nederlandse busmarkt.

Aanbeveling: Ondanks het feit dat de markt momenteel voldoende in beweging is, is aandacht voor het aantal spelers aan te bevelen. Breng in dit verband in beeld in welke mate en onder welke condities potentiële binnenlandse en buitenlandse marktpartijen mogelijk belangstelling hebben voor de Nederlandse OV-markt. Dit ook in relatie tot aanbeveling 3.7.

Berenschot

4. TOT SLOT

Deze tussenrapportage geeft een eerste tussenstand bij het langerlopend onderzoek naar de effecten van het aanbesteden van OV-concessies. Er zijn hierin vele verwachtingen en beelden opgenomen ten aanzien van het proces en de effecten van de aanbestedingen. In de volgende rapportage over precies één jaar kunnen we de eerste inhoudelijke analyse van effecten maken en zullen we deze noties aan een inhoudelijke toets kunnen onderwerpen. In ieder geval tot dan is het raadzaam om alle opgeroepen beelden met betrekking tot de effecten van aanbestedingen met de nodige voorzichtigheid te hanteren.

Berenschot

BIJLAGE 1:

ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Berenschot

BIJLAGE 1: ONDERZOEKSVERANTWOORDING

1 STROOM 1: LANDELIJKE MONITORING

In het kader van de ‘nulmeting’ waarvan in de tussenrapportage verslag wordt gedaan is naar 35 OV-autoriteiten en 16 vervoerbedrijven een vragenlijst verstuurd. Het doel van de vragenlijst is het opzetten van een database voor algemene gegevensverzameling onder OV-autoriteiten en OV-bedrijven. De database moet gezien worden als een aanvulling op bestaande bronnen. De database zal op drie momenten moeten worden gevuld: najaar 2002, 2003 en voorjaar 2004. De eerste ronde heeft reeds plaatsgevonden.

Bij de verwerking van de data is alle invoer zo veel mogelijk gecodeerd naar dezelfde eenheden, omdat wat in de database komt te staan vergelijkbaar moet zijn. Achtereenvolgens behandelen we hieronder de respons van OV-autoriteiten en OV-bedrijven. De ingevulde vragenlijsten zijn vervolgens input geweest voor de procesanalyse en de effectanalyse.

1.1 Respons vragenlijsten OV-autoriteiten

Bij het schrijven van dit rapport hadden in totaal 29 OV-autoriteiten deze vragenlijst ingevuld en geretourneerd: 83% (10) van de benaderde provincies, 86% (6) van de benaderde kaderwetgebieden en 81% (13) van de benaderde VOC-gemeenten. Deze 29 OV-autoriteiten ‘vertegenwoordigen’ gezamenlijk 85% (64 gebieden) van alle concessiegebieden. De resultaten en bevindingen ten behoeve van deze nulmeting zijn derhalve gebaseerd op deze 29 OV-autoriteiten en 64 concessiegebieden.

In de hierna volgende tabel is een totaaloverzicht opgenomen van de verschillende OV-autoriteiten en de concessiegebieden die onder de verantwoordelijkheid van de betreffende OV-autoriteit vallen. Aangegeven is of er van de betreffende OV-autoriteit een ingevulde vragenlijst is ontvangen. De kleur geeft aan of het om een aanbesteed of een niet-aanbesteed concessiegebied gaat.

Berenschot

Tabel 1: Respons OV-autoriteiten

OV-AUTORITEIT		CONCESSIE	VRAGENLIJST
Alkmaar	1	Stadsvervoer Alkmaar	J
Almere	2	Stadsvervoer Almere	J
Amersfoort	3	Stadsvervoer Amersfoort	N
Apeldoorn	4	Stadsvervoer Apeldoorn	J
Bestuur Regio Utrecht	5	BRU Noordwest	J
	6	BRU Zuidwest	J
	7	Sneltram Nieuwegein	J
	8	Stadsvervoer Utrecht	J
	9	Utrechtse Heuvelrug	J
Breda	10	Stadsvervoer Breda	J
Dordrecht aggl.	11	Stadsvervoer Dordrecht	J
Drenthe	12	Noord Drenthe	J
	13	Zuidoost Drenthe	J
	14	Zuidwest Drenthe	J
Flevoland	15	Noordoostpolder Noord	N
	16	Noordoostpolder Zuid/ZIJP	N
Friesland	17	Ameland	J
	18	Noord Fryslan	J
	19	Schiermonnikoog	J
	20	Terschelling	J
	21	Vlieland	J
	22	Zuidoost Fryslan	J
	23	Zuidwest Fryslan	J
Gelderland *	24	Achterhoek	N
	25	Rivierenland	N
	26	Veluwe Oost	N
	27	Veluwe west	N
Groningen prov.	28	Streekvervoer	J
Groningen stad	29	Stadsvervoer Groningen	J
Haarlem aggl.	30	Haarlem/IJmond	J
Hilversum	31	Stadsvervoer Hilversum	J
Knooppunt Arnhem Nijmegen	32	KAN-Noord	N
	33	KAN-Zuid	N
Leeuwarden	34	Stadsvervoer Leeuwarden	J

Berenschot

Leiden	35	Stadsvervoer Leiden	N
Lelystad	36	Stadsvervoer Lelystad	J
Limburg	37	Heuvelland	J
	38	Noord- en Midden-Limburg	J
	39	Zuid-Limburg	J
Maastricht	40	Stadsvervoer Maastricht	J
Noord-Brabant	41	Oost Brabant	J
	42	Oss	J
	43	West Brabant	J
Noord-Holland	44	Gooi- en Vechtstreek	J
	45	Noord-Holland noord	J
Overijssel	46	Noordoost Overijssel	J
	47	Noordwest Overijssel	J
	48	Salland	J
Regio Twente	49	Streekvervoer Twente	J
	50	Zutphen Hengelo Oldenzaal	J
Regionaal Orgaan Amsterdam	51	Amstelland – Meerlanden	J
	52	Stadsvervoer Amsterdam	J
	53	Waterland	J
	54	Zaanstreek	J
's-Hertogenbosch	55	Stadsvervoer	N
Samenwerkingsverband Regio Eindhoven	56	De Kempen	J
	57	De Peel	J
	58	Stadsvervoer Eindhoven	J
Stadsgewest Haaglanden	59	Stadsbus Delft/Zoetermeer	J
	60	Stadsbus Den Haag	J
	61	Streekvervoer Haaglanden	J
	62	Tram Den Haag	J
Stadsregio Rotterdam	63	Metro, tram en stadsbus R'dam	J
	64	Streekbus SRR overig	J
	65	Voorne Putten	J
Tilburg	66	Busdienst Tilburg/Goirle	J
Utrecht prov.	67	Busvervoer Utrecht Oost	J

Berenschot

Zeeland	68	Bevelanden/ Walcheren	J
	69	Schouwen-Duiveland	J
	70	Tholen	J
	72	Zeeuws-Vlaanderen	J
Zuid-Holland	73	Drechtst/Alblasserw/Vijfherenland.	J
	74	Hoeksche Waard/Goeree Overfl.	J
	75	Rijn- Bollenstreek/Midden Holland	J
Zwolle	75	Stadsvervoer Zwolle	J

* na afronding van deze deelrapportage is de vragenlijst van de provincie Gelderland binnengekomen. Deze resultaten zullen in de volgende deelonderzoeken worden meegenomen.

1.2 Respons OV-bedrijven

Op het moment van het schrijven van dit rapport hebben 9 van de 16 bedrijven de vragenlijst ingevuld. Dit betekent een respons van 56%. Een aantal van de ontbrekende vragenlijsten worden nog op korte termijn aangeleverd en zullen in zijn geheel in de volgende rapportage worden verwerkt.

2 STROOM 2: GEBIEDSGERICHTE MONITORING

In het najaar van 2002 zijn in Alkmaar, Noord-Holland Noord, Amersfoort en Rivierenland de nulmeting van de gebiedsgerichte onderzoeken uitgevoerd. In elk gebied is zowel een vervoerkundig als een consumentenonderzoek uitgevoerd. In elke gebied hebben vertegenwoordigers van OV-autoriteiten, vervoerders en consumentenorganisaties de nulmeting begeleid. Over elk gebied is een deelrapport opgesteld waarin ook een verantwoording is opgenomen.

3 STROOM 3: VERDIEPING/CONTEXTANALYSE

In het kader van dit onderdeel zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Deskresearch. Dit is een continu proces. Het is gedurende het hele onderzoek van belang om relevante ontwikkelingen centraal en decentraal te identificeren en waar nodig in kaart te brengen.
- Mede op basis hiervan is een contextanalyse opgesteld (deel III van dit rapport). In de rapportage worden de ontwikkelingen en hun (mogelijke) effecten op het OV weergegeven. De gebruikte literatuur is te vinden in bijlage 2

Berenschot

- Verdieping door middel van aanvullende vraaggesprekken. In de gesprekken zijn op een kwalitatieve manier de aandachtspunten met betrekking tot het proces en de geformuleerde procesvragen behandeld. De gesprekken zijn gevoerd met een representatieve selectie van vertegenwoordigers (zie bijlage 1).

4 STROOM 4: EFFECTANALYSE

Op basis van met name de geretourneerde vragenlijsten en een groot aantal bestaande bronnen (zoals OVG, Klantenbarometer, OV-monitor), is een eerste analyse gemaakt van de verschillen tussen wel en niet-aanbestede gebieden ten aanzien van de effecten. De analyse zoals neergelegd in de tussenrapportage is nog zeer grof, omdat de bronnen die we gebruiken grotendeels gedateerd zijn van een situatie waarin nog maar een gebied is aanbesteed. In vervolgrapportages wordt de effectanalyse verfijnd.

5 STROOM 5: PROCESANALYSE

Op basis van met name de geretourneerde vragenlijsten, verdiepende interviews analyse van documenten is een eerste analyse gemaakt van de verschillen tussen wel en niet-aanbestede gebieden ten aanzien van het proces. Hieraan zijn eerste voorlopige conclusies verbonden.

Berenschot

BIJLAGE 2:

GERAADPLEEGDE LITERATUUR CONTEXTANALYSE

Berenschot

BIJLAGE 2: GERAADPLEEGDE LITERATUUR CONTEXTANALYSE

1. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2003, nr. 2 Memorie van Toelichting.
2. Plan van aanpak overname Kaderwettaken en concretisering van het Utrechtse model, 10 oktober 2002, Berenschot.
3. Informatie over het wetsvoorstel Markt en Overheid, Ministerie van Economische Zaken, Directie Marktwerking, juli 2001, Den Haag.
4. Evaluatieonderzoek VOC-gemeenten - Hoofdrapport, MuConsult B.V., juni 2001, Amersfoort.
5. Brief van de Minister van V&W aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 18 december 2001, Den Haag.
6. Brief van de Minister van V&W aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Decentralisatie Exploitatie Openbaar Vervoer, 20 maart 2002, Den Haag.
7. Concessiewet personenvervoer per trein, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 216, nr. 3.
8. Concessiewet personenvervoer per trein en Spoorwegwet, Memorie van Antwoord, Eerste Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 27216 en 27482, nr. 29.
9. Wet Bestuur in stedelijke regio's, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28095, nr. 3.
10. Wet Bestuur in stedelijke regio's, Nota naar aanleiding van het verslag, Ontvangen 25 februari 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28095, nr. 5.
11. Wet Markt en Overheid, Verslag vastgesteld 28 februari 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28050, nr. 4.
12. Aanbiedingsformulier voor de Stuurgroep OV, te behandelen op 10 oktober 2002.
13. Structuurkenmerken ten behoeve van de bekostiging van stads- en streekvervoer – Hoofdrapport, MuConsult, oktober 2002.
14. Hoofdpijnen mutaties Nationaal Verkeers- en Vervoer Plan, Nota aan De Minister, september 2002.
15. Economische Verkenning 2003-2006, Speciaal onderwerp mededingingsbeleid, Centraal Planbureau.
16. Evaluatie Mededingingswet, Syntheserapport, Berenschot, mei 2002.

Berenschot

BIJLAGE 3: GEINTERVIEWDE PARTIJEN

Berenschot

BIJLAGE 3: GEINTERVIEWDE PARTIJEN

De volgende gesprekken zijn gevoerd:

- kaderwetgebieden:
 - Haaglanden (Renzema),
 - ROA (Gravenmaker),
 - KAN (Meijboom, Harmsen),
 - BRU (Fleer mede namens Tchernoff, Reijnhout)

- provincies:
 - Noord Brabant (Boelhouwer, gedeputeerde),
 - Utrecht (Heijkamp, Sleeking),
 - Zeeland (Hennekeij, gedeputeerde),
 - Friesland (Offermans, De Jong)

- VOC-steden:
 - Groningen (van der Klauw en Van Vliet),
 - Dordrecht (Sas, wethouder),
 - Amersfoort (Wieltink),
 - Den Bosch (Berends)

- BOV/VOC/VNG/SKVV (Weber, Köhler)

- OV-bedrijven:
 - Connexxion (Modderman ea),
 - BBA (Kouwenhoven),
 - Arriva (Hettinga),
 - HTM/SVN (Kaper),
 - MTI (Zwama),
 - Hermes (Zuidema)

- CVOV(Leijenaar)
- V&W: DGP (De Roover, Van der Maas)
- OR Connexxion (Knutzen)
- OR Arriva (Sjonger, Havermans)
- Mobis (Osterholt)
- EZ (Verkerk)
- NMA, vervoerkamer (Ravoo)
- ROVER (Wijen)
- FNV (Ketting, Mast)
- CNV (Huizinga, Severijns)
- OPC (van Hal, Haver en Leushuis)