

EVALUATIE
AANBESTEDING
OV-CONCESSIES

Utrecht, 18 augustus 2004

Drs. F.A. Appelman
Ir. D. Hendriks
Ir. M.B. Kort
Drs. R.C. van der Mark
Drs. J.H. Snel

EVALUATIE
AANBESTEDING
OV-CONCESSIES

INHOUD

Blz.

1.	DOEL EN OPZET VAN HET ONDERZOEK.....	1
1.1	ACHTERGROND EN DOELSTELLING	1
1.2	OPZET ONDERZOEK.....	2
1.3	REDENEERLIJN BIJ HET TREKKEN VAN CONCLUSIES	4
1.4	LEESWIJZER.....	5
2.	CONTEXTUELE ONTWIKKELINGEN	6
2.1	DE ACHTERGROND VAN AANBESTEDING.....	6
2.2	ACTUELE BELEIDSCONTEXT EN ONTWIKKELINGEN.....	8
3.	ALGEMENE RESULTATEN AANBESTEDINGEN.....	16
3.1	OV-AUTORITEITEN EN CONCESSIES.....	16
3.2	OPENBARE AANBESTEDINGEN: SITUATIE PER JUNI 2004	21
3.3	OPENBARE AANBESTEDINGEN: VERWACHTINGEN TOEKOMSTIGE SITUATIE	24
3.4	RESULTATEN VOOR VERVOERDERS	26
4.	HET PROCES VAN AANBESTEDEN IN DE PRAKTIJK	28
4.1	BEVINDINGEN DEFINITIEFASE	28
4.2	BEVINDINGEN ONTWERP- EN AANBESTEDINGSFASE.....	36
4.3	BEVINDINGEN CONCESSIEVERLENINGS- EN IMPLEMENTATIEFASE	43
4.4	BEVINDINGEN BEHEERSFASE	50
4.5	BEVINDINGEN BETROKKENHEID PARTIJEN	52
5.	EFFECTEN VAN AANBESTEDING.....	57
5.1	AANPAK.....	57
5.2	VERGELIJKING AANBESTEDEN VERSUS NIET AANBESTEDEN	58
5.3	SLOTANALYSE EN CONCLUSIE EFFECTEN.....	70

6.	SLOTANALYSE EN CONCLUSIES	72
6.1	INLEIDING	72
6.2	CONCLUSIES ALGEMENE RESULTATEN AANBESTEDINGEN.....	73
6.3	CONCLUSIES PROCES VANAANBESTEDEN	74
6.4	CONCLUSIES EFFECTEN VAN AANBESTEDING	77
6.5	EFFECTEN IN RELATIE TOT DOELEN EN CRITERIA IN DE WET.....	79
6.6	KNELPUNTEN AANBESTEDINGS PROCES.....	83
6.7	BELEIDSAANBEVELINGEN.....	84
7.	SLOTBESCHOUWING	92

1. DOEL EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

1.1 ACHTERGROND EN DOELSTELLING

De Wet Personenvervoer (Wp2000) kent een tweeledige doelstelling ter verbetering van het regionaal openbaar vervoer:

1. Een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer.
2. Een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad (het aandeel van de reizigersopbrengsten in de exploitatie van het openbaar vervoer) tot ten minste 50%.

Een groei van het openbaar vervoer zal, zo is de verwachting in de Wp2000, leiden tot een verminderde congestie, een betere bereikbaarheid en daardoor tot economische groei. Tegelijkertijd kan op deze wijze beter in de sociale functie van het openbaar vervoer worden voorzien. De groei kan bereikt worden door middel van een meer op de wensen van de reiziger gericht aanbod en een verbetering van de kwaliteit. Verhoging van de kostendekkingsgraad kan volgens de Wp2000 bereikt worden door verhoging van de reizigersopbrengsten of door verlaging van de exploitatiekosten.

Een van de maatregelen om deze 'dubbeldoelstelling' van de Wp2000 te bereiken, is de introductie van marktwerking. De introductie van marktwerking moet leiden tot een marktgericht en kwalitatief goed openbaar vervoer. De vorm van marktwerking die in de Wp2000 is gekozen, is periodieke betwistbaarheid van vervoersconcessies door aanbesteding. Een vervoerder heeft met een concessie het exclusief recht om het openbaar vervoer in een specifiek gebied gedurende een bepaalde periode te verrichten.

Om ervaring op te doen met het aanbestedingsinstrument, is in de wet een streefbeeld opgenomen ten aanzien van de aanbesteding van concessies: per 1-1-2004 dient 35% van de omzet van het openbaar vervoer gespreid over het land te zijn aanbesteed. De wet is erop gericht dat per 1-1-2006 al het regionaal openbaar busvervoer op basis van aanbestede concessies zal worden verricht. Deze 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.

Het voorliggende onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van Rijkswaterstaat en heeft als hoofddoel een goed fundament te leggen voor de besluitvorming over het al dan niet doorzetten van de aanbestedingsplicht voor OV-concessies. Dit onderzoek brengt daartoe de ervaringen en knelpunten in het proces van aanbesteden en de effecten van aanbestedingen in kaart. Andere modaliteiten dan het openbaar busvervoer zijn geen onderwerp van onderzoek. In het onderzoek wordt aanbesteding van concessies steeds in relatie gezien tot het niet aanbesteden van concessies, zodat een vergelijking gemaakt kan worden.

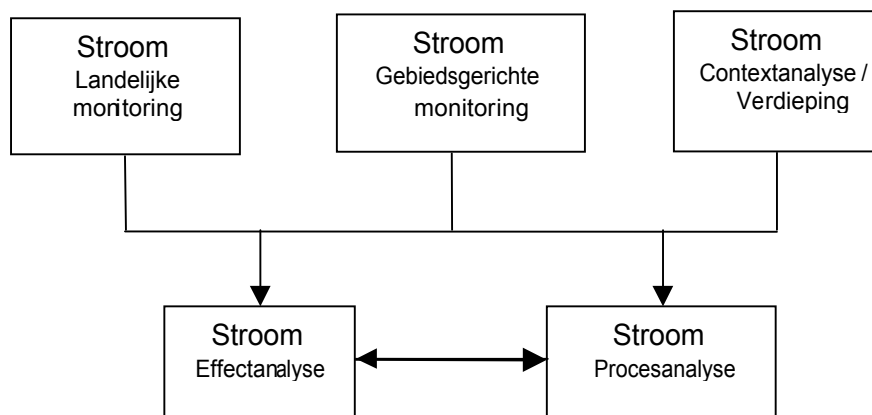
1.2 OPZET ONDERZOEK

Voor de uitvoering van het onderzoek is een opzet gekozen die bestaat uit verschillende onderdelen. Bijlage 1 beschrijft de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet in meer detail. Hier wordt volstaan met een korte beschrijving.

Het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen of 'stromen':

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

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



- Stroom 1: Landelijke monitoring. In de landelijke monitoring is bij alle OV-autoriteiten en vervoerbedrijven een brede gegevensverzameling uitgevoerd via vragenlijsten. Het onderzoek in deze stroom is driemaal gehouden (najaar 2002, najaar 2003 en voorjaar 2004). Tevens is gebruik gemaakt van bestaande bronnen, zoals de OV-monitor, de Klantenbarometer en WROOV.
- Stroom 2: Gebiedsgerichte monitoring (zie bijlage 4). De gebiedsgerichte monitoring heeft zich gericht op enkele concessies die in de onderzoeksperiode zijn aanbesteed, namelijk 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). Voor de gebiedsgerichte is qua methode en uitvoering aangesloten bij het EATSS-onderzoek, dat ook een aantal gebieden onderzoekt op effecten van aanbesteding¹. De cases uit dit onderzoek zijn (waar mogelijk) betrokken in de analyse.

¹ 'Decentralisatie en Marktwerking in het Regionaal Spoor-, Stads-, en Streekvervoer', muconsult, 2004.

- Stroom 3: Verdieping en contextanalyse. In deze stroom zijn verdiepende interviews afgenomen met betrokkenen. De geïnterviewde personen zijn te vinden in bijlage 6. Ook is een analyse gemaakt van de context om inzicht te krijgen in relevante beleidsontwikkelingen in het openbaar vervoer en aanverwante terreinen.
- Stroom 4: Effectanalyse. Het hoofddoel van de effectanalyse is het bepalen van effecten van het aanbesteden van concessies ten opzichte van het niet aanbesteden. De onderzoeksperiode betreft 2001-2003. In de effectanalyse worden daartoe de volgende hoofdvragen beantwoord:
 - Tot welke veranderingen in het OV-product en de uitvoering en het gebruik ervan leidt de introductie van aanbesteding van concessies?
 - Hoe verhouden de gevonden effecten van aanbesteding zich (inhoudelijk en organisatorisch) tot de doelen dienaangaande?
- Stroom 5: Procesanalyse. De procesanalyse focust op het proces van aanbesteding. De onderzoeksperiode hiervan loopt tot 1 juni 2004. In de procesanalyse staan de volgende hoofdvragen centraal:
 - Hoe verliep de introductie van aanbesteding van concessies zoals bedoeld in de wet in de praktijk?
 - Tot welke veranderingen in de organisatie van het OV leidt de introductie van aanbesteding van concessies?

In dit onderzoek zijn niet alleen de directe effecten van aanbesteding gemeten, maar zijn ook de aanpak, producten en procedures en gedragingen van de betrokken partijen onderzocht. Ook zijn ontwikkelingen die zich afspelen in de omgeving betrokken in de analyse. Op deze manier kan tot een gefundeerd oordeel gekomen worden. De uitvoering van dit onderzoek heeft gelopen van de zomer van 2002 tot de zomer van 2004.

Om het project te begeleiden is er een projectgroep ingesteld, waarin vertegenwoordigers van DGP, het CVOV en de AVV zitting hadden. Deze projectgroep werd voorgezeten door de AVV. De projectgroep had ondermeer tot doel:

- het toetsen van de tussentijdse bevindingen
- het bewaken van de voortgang en kwaliteit van het onderzoek, zowel qua inhoud als qua proces
- het optreden als sparringpartner
- het onderhouden van afstemming tussen het evaluatieonderzoek en de projecten 'EATSS' en 'onderzoek concurrentieverhoudingen'
- het toegankelijk maken van informatiebronnen

Naast de projectgroep is er een brede, inhoudelijke klankbordgroep ingesteld. In deze consultatiegroep hebben, naast de leden uit de projectgroep, vertegenwoordi-

gers van IPO, VOC/VNG, BOV/SKVV, reizigersorganisaties (Rover), vakbonden en vervoerbedrijven (Mobis) zitting. De klankbordgroep wordt voorgezeten door DGP. De klankbordgroep had tot doel:

- het volgen van het onderzoeksproces en de totstandkoming van het onderzoeksrapport
- het optreden als sparringpartner
- het adviseren van de projectgroep over de (tussentijdse) resultaten, het vervolg van het onderzoek of de rapportages
- het toetsen van tussentijdse bevindingen
- het toegankelijk maken van informatiebronnen en het desgewenst voorzien van informatie omtrent ontwikkelingen in het OV en het beleid van OV-autoriteiten

De samenstelling van de projectgroep en de klankbordgroep is opgenomen in de bijlagebundel.

1.3 REDENEERLIJN BIJ HET TREKKEN VAN CONCLUSIES

In dit onderzoek worden verschillende bronnen gebruikt om tot uitspraken aangaande de effecten van aanbesteding te komen. Zo worden in de effectanalyse kwantitatieve meetgegevens vanuit vaste bronnen, zoals de OV-monitor, de klantenbarometer en WROOV betrokken en worden de resultaten van het gebiedsgerichte onderzoek en de vragenlijsten zoals ingevuld door OV-autoriteiten en vervoerbedrijven meegenomen. In de procesanalyse worden ook meerdere bronnen betrokken, zoals gevoerde gesprekken, het gebiedsgerichte onderzoek en de vragenlijsten zoals ingevuld door OV-autoriteiten en vervoerbedrijven.

Dat wij ons baseren op verschillende bronnen, is een bewuste keuze. Indien wij ons te veel op één bron zouden baseren, zou dat tot verkeerde uitspraken kunnen leiden, al was het alleen maar omdat bepaalde bronnen niet altijd even betrouwbaar zijn. Zo zijn de gegevens uit WROOV met name voor kleinere concessiegebieden niet altijd betrouwbaar en zijn de ingevulde vragenlijsten door OV-autoriteiten en OV-bedrijven veelal gebaseerd op meningen en kennen deze soms ten aanzien van bepaalde informatie een beperkte respons.

Om tot gefundeerde uitspraken te komen, baseren wij ons daarom op een breed scala aan bronnen en zoeken wij naar consistente patronen tussen deze bronnen om tot gefundeerde uitspraken te komen.

1.4 LEESWIJZER

Voor u ligt de eindrapportage van het evaluatieonderzoek aanbesteding OV-concessies. De opbouw van dit eindrapport is als volgt.

Hoofdstuk 2 bevat de contextanalyse van belangrijke ontwikkelingen. Algemene resultaten van aanbestedingen worden beschreven in hoofdstuk 3. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de verschillende concessies. Aan de orde komt onder meer of concessies al dan niet aanbesteed zijn, wat de omvang is en welke vervoerders actief zijn in de concessies. Tevens wordt ingegaan op de verwachte toekomstige situatie van concessiegebieden. Hoofdstuk 4 geeft de bevindingen van de procesanalyse weer. Hier worden de ervaringen van het proces van de aanbestedingen beschreven. De concessieverleningscyclus dient hierbij als raamwerk voor de beschrijving. Hoofdstuk 5 beschrijft de resultaten van de effectmeting.

Dit rapport sluit af met een hoofdstuk slotanalyse en conclusies. Dit bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen en aanbevelingen.

Dit rapport kent een aparte bijlagenbundel. Bijlage 1 bevat de onderzoeksverantwoording in algemene zin, bijlage 2 de verantwoording aangaande de landelijke monitoring. De resultaten van de effectanalyse worden in bijlage 3 uitgewerkt. Het gebiedsspecifieke onderzoek wordt nader toegelicht in bijlage 4. De procestabellen die als basis dienden voor de procesanalyse staan opgenomen in bijlage 5. Bijlage 6 bevat de lijst met geïnterviewde personen. Bijlage 7 tenslotte bevat een overzicht van gebruikte literatuur.

2. CONTEXTUELE ONTWIKKELINGEN

Dit hoofdstuk beschrijft enkele ontwikkelingen die gedurende de looptijd van het onderhavige onderzoek (zomer 2002 – zomer 2004) hebben plaatsgevonden en eventueel invloed kunnen hebben op het aanbesteden van het openbaar vervoer en daarmee de onderzochte resultaten. Wij beginnen dit hoofdstuk met een korte beschrijving van de beleidshistorie en de gebruikte overwegingen die geleid hebben tot het instrument aanbesteding in het openbaar vervoer.

2.1 DE ACHTERGROND VAN AANBESTEDING

Begin jaren negentig stond de verhoging van de kwaliteit van het regionaal openbaar vervoer op de politieke agenda. De totale omvang van mobiliteit was sterk toegenomen evenals de kwaliteitseisen van de reiziger aan het OV. Vraag en aanbod van vervoer bleken onvoldoende op elkaar afgestemd te zijn. Een kwaliteitsimpuls was nodig om de leefbaarheid en de bereikbaarheid in Nederland te verbeteren.

Toen is een aantal fundamentele keuzes gemaakt om de kwaliteit van het regionaal openbaar vervoer te verhogen. Zo is in 1991 de commissie-Brokkx ingesteld. Doel van de commissie was te onderzoeken wat aan het openbaar vervoer moest veranderen om een toename van het gebruik en een verhoging van de kostendekkingsgraad te bereiken. De commissie heeft een tweetal adviezen uitgebracht, waarin ze pleit voor ontvlechting, verzakelijking en introductie van marktwerking in het openbaar vervoer.

In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het tweede advies van de commissie-Brokkx Openbaar Vervoer (1995)² heeft het kabinet aangegeven beter gebruik te willen maken van de marktkennis, creativiteit en innovatiekracht van de openbaarvervoerbedrijven om de concurrentiepositie van het openbaar vervoer ten opzichte van de auto te verbeteren. Daarbij had zij twee belangrijke instrumenten voor ogen: een fundamentele wijziging van taken en verantwoordelijkheden in de vorm van decentralisatie en de introductie van marktwerking. Een simpele definitie van marktwerking is dat ten minste op één moment in een bepaalde tijdsperiode meerdere partijen kunnen meedingen naar het recht op het exploiteren van het openbaar vervoer.³

In de beleidsnota 'Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer'⁴ is uiteengezet op welke wijze marktwerking in het regionaal openbaar vervoer zou kunnen worden ingevoerd. Ook wordt er in deze nota op gewezen dat de introductie van

² Naar een innovatief en klantgericht stads- en streekvervoer, Kamerstukken II 1994/95, 23645, nr.2.

³ Werkt marktwerking? Ervaringen uit het openbaar vervoer in tien Europese steden, AVV, 1998.

⁴ Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer, Kamerstukken II 1996/97, 25088, nr.2.

marktwerking alleen niet de oplossing kan bieden voor alle knelpunten. Marktwerking is een onderdeel van samenhangend verkeers- en vervoersbeleid.

De verwachting was⁵ dat het onder concurrentie plaatsen van het openbaar vervoer zou kunnen leiden tot een betere prijs-kwaliteitsprestatie van vervoerders, zodat met minder middelen hetzelfde product geleverd kon worden of met hetzelfde geld een beter product.

In de Wet Personenvervoer (Wp2000) heeft het bovenstaande uitwerking gekregen. De Wp2000 kent een tweeledige doelstelling ter verbetering van het regionaal openbaar vervoer:

1. Een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer.
2. Een substantiële verbetering van de kostendeckingsgraad (het aandeel van de reizigersopbrengsten in de exploitatie van het openbaar vervoer) tot ten minste 50%.

Ten aanzien van de vergroting van de bereikbaarheid in Nederland moet het openbaar een belangrijkere rol spelen. Een groei van het openbaar vervoer zal, zo is de verwachting in de Wp2000, leiden tot een verminderde congestie op de wegen, hetgeen van belang is voor de mainport-functie, de bereikbaarheid van economische centra en de stadsgewesten en daarmee voor de economische groei in ons land. Tegelijkertijd kan op deze wijze beter in de sociale functie van het openbaar vervoer worden voorzien. De groei kan bereikt worden door middel van een meer op de wensen van de reiziger gericht aanbod en een verbetering van de kwaliteit. Met deze doelstelling als uitgangspunt zijn in de Wp2000 regels gesteld omtrent de opstelling van een programma van eisen, verzakelijking en ontvlechting van gemeentelijke vervoerbedrijven, de systematiek van concessies, de aanbesteding van OV-netwerken, et cetera.

Verhoging van de kostendeckingsgraad kan volgens de Wp2000 bereikt worden door verhoging van de reizigersopbrengsten of door verlaging van de exploitatiekosten. De introductie van een beheerste vorm van concurrentie grijpt aan bij beide sleutelfactoren. De opbrengsten kunnen worden verhoogd door een aantrekkelijker aanbod te bieden en periodieke concurrentie dwingt de vervoerbedrijven tot een grotere kostenefficiëntie. Door de rijksbijdrage te koppelen aan de reizigersopbrengsten wordt bovendien een stimulans ingebouwd om het openbaar vervoer meer af te stemmen op de wensen van de reiziger. Met deze doelstelling als uitgangspunt zijn in de WP2000 bepalingen opgenomen omtrent concessies, aanbesteding, de rijksbijdrage, tariefvrijheid en de positie van de reiziger.

Omdat de Wp2000 geen bezuinigingsdoelstelling nastreefde, was de gedachte dat behaalde efficiencyvoordelen weer ten goede konden komen aan het openbaar vervoer en dat er op kwaliteit geconcentreerd kon worden.

Met de WP 2000 hebben decentrale overheden het instrument van aanbesteding van openbaar vervoer in handen gekregen, waardoor 'de verhouding met de vervoerders wordt verzakelijkt en de overheid meer waar voor haar geld krijgt'. De achterliggende gedachte is dat de druk van concurrentie vervoerbedrijven prikkelt

⁵ Brief aan Tweede Kamer 23 september 1998, kenmerk DGP/V-823173.

om zo goed mogelijk te presteren tegen zo laag mogelijke kosten. Deze concurrentie zou tevens innovatie, keuzevrijheid, productiviteit en ondernemerschap bevorderen, waardoor er voor de consument en de samenleving meer value for money ontstaat. Doordat subsidie wordt gekoppeld aan vervoeropbrengsten, zal de vervoerder zich moeten inspannen zo veel mogelijk aan de wensen van de reizigers tegemoet te komen. Op deze wijze toegepast, zou marktwerking moeten leiden tot beter openbaar vervoer als een aantrekkelijk alternatief voor de auto.

2.2 ACTUELE BELEIDSCONTEXT EN ONTWIKKELINGEN

Gedurende het evaluatieonderzoek is de beleidscontext in formele zin niet veranderd. Feitelijk is het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVV II) het vigerende beleidskader. Het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) bevat de actualisatie hiervan. Dit NVVP is echter nooit door de Kamer geaccordeerd. Wel is het belangrijkste gedachtegoed door de regio's overgenomen bij het uitwerken van de regionale beleidsplannen. Op dit moment wordt gewerkt aan de Nota Mobiliteit. De bedoeling is dat deel 1 en 2 van deze nota aan het eind van 2004 aan de Tweede Kamer worden aangeboden, en dat deel 3 (het kabinetsstandpunt) medio 2005 verschijnt.

Met de ontwikkeling van de Nota Mobiliteit wordt een koers nagestreefd waarin de volgende sturingsfilosofie centraal staat: 'decentraal wat kan, centraal wat moet', een intensievere betrokkenheid van private partijen bij ontwikkeling van gebieden en infrastructurele verbindingen en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Er zal worden ingezet op een versterking van de samenwerking tussen de betrokken partijen. De Nota Mobiliteit is selectief en kent een duidelijke prioritering. Prioriteit wordt gegeven aan economisch belangrijke verbindingen en verkeer, en aan de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het verkeers- en vervoerssysteem.

In de volgende subparagrafen beschrijven we een aantal belangrijke ontwikkelingen uit de omgeving, die van invloed zijn op concessieverlening en aanbesteding van concessies. Ook beschrijven we de mogelijke effecten van deze ontwikkelingen op het onderhavige onderzoek.

2.2.1 Concessiewet

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 stapsgewijs de verantwoordelijkheid krijgen voor regionale treindiensten en op grond van de voorgestelde wetgeving hiervoor via aanbesteding concessies verlenen.

Via de bevoegdheid tot het uitgeven van concessies verkrijgt men tevens de verantwoordelijkheid voor de integratie met de overige vervoersmodaliteiten.

Door decentralisatie moet de samenhang met het overige OV verbeteren en door toepassing van aanbestedingen moeten de kwaliteit en de doelmatigheid verbeteren. Beide instrumenten moeten daarmee leiden tot een beter product voor de mobilist. De decentralisatie van regionaal openbaar vervoer per trein brengt nieuwe verantwoordelijkheden met zich mee voor de regionale overheden. Om die reden vindt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het wenselijk het regionale en stadsgewestelijke openbaar vervoer per trein gefaseerd, beheerst en flexibel te decentraliseren.

De laatste jaren is er ervaring opgedaan met de aanbesteding van regionale treindiensten. Zo zijn er bijvoorbeeld drie diensten in Groningen aanbesteed en is de treindienst Almelo-Mariënberg door de regio Twente en de provincie Overijssel aanbesteed. De spoorlijn Zutphen-Apeldoorn is na openbare aanbesteding gegund aan de NS. De regering is voornemens in de komende jaren meer treindiensten uit de contractsector te decentraliseren en te laten aanbesteden.

Hierbij gaat het onder meer om treindiensten op uitlopers en 'losliggende delen' van het spoorwegnet. Ook is er ervaring opgedaan met aanbesteding van gemengde concessies. Zo is de lijn Zutphen-Hengelo-Oldenzaal samen met het aangrenzende busvervoer aanbesteed. De verwachting is dat er de komende tijd meer gemengde concessies zullen worden verleend.

De OV-autoriteiten hebben de laatste jaren naast ervaring met aanbestedingen van bussen ook ervaring opgedaan met aanbestedingen van regionale treindiensten en gemengde concessies.

De Concessiewet is nog niet in werking getreden en zal waarschijnlijk per 1-1-2005 in werking treden.

2.2.2 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 heeft daarom een wijzigingswet, in de wandelgangen 'Veegwet', gemaakt die schoonheidsfoutjes moet wegpoetsen. Tevens zijn door middel van de Veegwet een paar kleine knelpunten opgelost. Het gaat niet om fundamentele wijzigingen van het beleid maar om kleine wijzigingen. Naar verwachting zal de wijzigingswet in het najaar van 2004 in werking treden.

In de hierboven genoemde 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.

De belangrijkste wijzigingen (opgenomen in ofwel de Veegwet ofwel de Concessiewet) zijn:

- Artikel 26 Wp2000: de overlegverplichting ten aanzien van de concessiegrensoverschrijdende lijnen is aangepast, omdat deze in de praktijk niet altijd tot goede afspraken voor grensoverschrijdende OV-voorzieningen

tot goede afspraken voor grensoverschrijdende OV-voorzieningen blijkt te leiden. Het woord 'overleggen' blijkt te vrijblijvend. In de Veegwet is 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.

- Artikel 31 Wp2000: de positie van consumentenorganisaties wordt versterkt. Er wordt geregeld dat concessiehouders verplicht zijn 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.
- Artikel 37 Wp2000: naar aanleiding van de rechtszaak in Leeuwarden tussen de zittende vervoerder Arriva en de andere inschrijvers BBA en Connexxion is de berekening van het aantal indirecte personeelsleden nader uitgewerkt. Dit aantal moet namelijk worden berekend over het laatst afgesloten boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de concessieovergang plaatsvindt.
- Artikel 39 Wp2000: er wordt tegemoetgekomen 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 Wp2000: er is een wijziging opgenomen met betrekking tot de toelichting die de zittende vervoerder dient te geven op de gegevens over het personeel. Na de rechtszaak in Leeuwarden bepaalde de rechter dat Arriva alleen de gegevens over direct personeel moest toelichten. Dit is nadelig voor de nieuwe inschrijvers, omdat ze dan geen weet hebben van het type indirect personeel dat overgaat en daar dus een schatting van moeten maken. De wijziging houdt in dat ook het indirecte personeel verder moet worden toegelicht. Die gegevens hoeven niet herleidbaar te zijn tot personen. Tevens wordt opgenomen dat de zittende vervoerder een gemotiveerde toelichting dient te geven over de opbouw van de salarissen. Dit is van belang, omdat toeslagen ten opzichte van het basisloon relatief hoog kunnen zijn. De hoogte van de toeslagen hangt sterk af van de geldende dienstregeling en het daarvan afgeleide dienstrooster. Het ontbreken van deze toelichting kan een toetredingsdrempel voor andere vervoerders vormen.

In de Veegwet is ook geregeld dat 100%-dochter van gemeentelijke vervoerbedrijven (GVB's) gelden als gemeentelijke vervoerbedrijven en dus niet mogen meedingen naar concessies zolang ze opereren op een beschermde thuismarkt. Het is niet de bedoeling van de Wp2000 dat GVB's met een gesloten thuismarkt meedingen naar concessies in andere gebieden. Gezien het meedoen van Stadsvervoer Nederland (SVN), waarin enkele GVB's een minderheidsbelang hebben en Volker Wessels een meerderheidsbelang van 51%, is dit ook na inwerkingtreding van de Veegwet nog mogelijk. Er is momenteel een wetswijziging in voorbereiding die geen enkele deelname meer mogelijk maakt voor GVB's zolang hun thuismarkt gesloten is. Omdat dit een oplossing voor de langere termijn is, tracht de minister met een bestuurlijke afspraak te voorkomen dat GVB's op de korte termijn nog meedingen.

De Veegwet is niet tijdens de onderzoeksperiode in werking getreden. De knelpunten die de Veegwet signaleert, zijn tijdens onze onderzoeksperiode nog manifest. Effecten van de wijzigingen zijn dan ook niet direct zichtbaar in ons onderzoek.

2.2.3 Aanbesteding concessies van de GVB's

Gezien de bijzondere (eigendoms)positie van GVB's, zijn er voor deze bedrijven aparte regels gemaakt. De intentie van de Wp2000 is dat per 1 januari 2007 100% van het GVB-vervoer in concurrentie is aanbesteed. Dat is dus een jaar later dan voor het niet-GVB-vervoer. In de wet is tevens in een tijdelijke ontheffingsmogelijkheid van de aanbestedingsplicht voor tram en metro voorzien. De artikelen die dit regelen, zijn echter nog niet in werking getreden.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft recentelijk besloten dat meer ruimte voor de GVB's wenselijk is, omdat deze nog niet gereed zijn voor aanbesteding. Daarom wil zij twee jaar uitstel van de aanbestedingsplicht verlenen aan de vier grote steden. Voorwaarde voor dit uitstel is dat ontvlechting en verzelfstandiging voor 1 januari 2007 zijn gerealiseerd. Voorts zal het ministerie in de tussentijd toetsen en vaststellen of de weg naar marktconformiteit goed is ingezet. Hiervoor zal samen met de decentrale overheden een methodiek ontwikkeld worden. Het streven van de minister is om in het najaar van 2004 een convenant met de betrokken overheden te sluiten dat gericht is op verzelfstandiging per 1 januari 2007 en aanbesteding per 1 januari 2009. De betrokken overheden moeten hiertoe een stappenplan indienen. In de tussentijd zullen ook voorbereidingen worden getroffen om de hiervoor benodigde wijzigingen in de wet- en regelgeving aan te brengen.

2.2.4 Financieel kader

De rijksbijdragen in de exploitatie van het stads- en streekvervoer worden verdeeld volgens de systematiek van regiobekostiging die 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 (tot en met 2003) de zogenaamde Vervoersautoriteiten Openbaar vervoer Centrum gemeenten (VOC-gemeenten).

Deze overheden dienen de middelen te besteden aan de exploitatie van het openbaar vervoer waartoe onder meer wordt gerekend: inhuur of subsidies aan vervoer-

bedrijven 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 eerdergenoemde 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.

Er zal worden overgegaan naar een systeem dat is gebaseerd op gebiedsgerichte structuurkenmerken waarvan de in te vullen waarden verkrijgbaar zijn uit objectieve bronnen. Dit systeem heeft het karakter van een vast budget per OV- autoriteit.

Gezien de beoogde integrale beleidsverantwoordelijkheid op decentraal niveau, streeft het kabinet er verder naar om de verschillende budgetten voor regionaal verkeer en vervoer zo veel mogelijk in één hand te leggen en te ontschotten (GDU+ en BDU). De decentralisatie van OV-gelden (en de mogelijke ontschotting) zal niet eerder dan per 1-1-2005 plaatsvinden⁶.

Parallel aan de nieuwe bekostigingssystematiek en de te hanteren verdeelsleutel zijn tevens de bezuinigingen vanuit het Rijk (vooral Balkenende-I) relevant. Dit heeft in bepaalde gebieden veel invloed gehad op het OV-dossier en daarmee op de actuele aanbestedingsproblematiek. In Gelderland verdwijnen ondanks de extra eigen investeringen in het openbaar vervoer toch behoorlijk wat lijnen van het Gelderse platteland. Deze ingrijpende maatregel was nodig omdat de bezuinigingen van het Rijk volgens de provincie te groot zijn om te kunnen opvangen. Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant hebben besloten de BBA te ontslaan van haar verplichting om het basisvoorzieningenniveau in het openbaar vervoer van de concessie Brabant Oost te handhaven. Dit heeft tot gevolg dat het aantal buslijnen en/of busritten minder wordt.

Het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân wilde aanvankelijk de rijksbezuinigingen op het openbaar vervoer ook voor de tweede helft van 2004 opvangen. Uit de algemene middelen zou geld op tafel komen om het voorzieningenniveau op peil te houden. Uiteindelijk is besloten dit niet te doen, zodat er moet worden ingegrepen in het voorzieningenniveau op de vaste wal en de Waddeneilanden. Voor 2004 wordt de rijksbijdrage aan het openbaar vervoer in de provincie verlaagd met 7% ten opzichte van 2003. Dat betekent dat er \square 1,9 miljoen minder door het Rijk wordt uitbetaald, op de bijdrage van \square 26,6 miljoen in 2003.

⁶ Brief 28 oktober 2003, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28268, nr 3.

In de onderzoeksperiode zijn besluiten genomen over bezuinigingen. Deze hebben zoals hierboven omschreven hun schaduw in een aantal gevallen vooruitgeworpen. Er wordt nagedacht over het opvangen van deze bezuinigingen. Op een aantal plaatsen leidt dat tot een lager voorzieningenniveau (lagere frequentie van buslijnen en het schrappen van lijnen). De meer structurele effecten van deze bezuinigingen kunnen evenals de effecten van de verandering in de financieringssystematiek niet bepaald worden, omdat deze buiten de door ons beschouwde onderzoeksperiode voor met meten van effecten (2001-2003) vallen.

2.2.5 OV-autoriteiten: kaderwetgebieden en VOC-status

Het bestaan van de kaderwetgebieden heeft zijn wettelijke context in de Kaderwet Bestuur in verandering. Gedurende de uitvoering van deze evaluatie heeft het bestaan van de kaderwetgebieden inclusief hun verkeers- en vervoerstaken regelmatig ter discussie gestaan. Inmiddels is besloten dat de kaderwetgebieden als Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)-gebieden hun taken kunnen voortzetten.

De VOC-status is opgeheven per 1 januari 2004 met als gevolg dat het aantal ontvangers van een rijksbijdrage voor het openbaar vervoer vanaf dat moment is teruggebracht van 35 naar 19. Provincies en betreffende gemeenten werken op dit moment intensief aan een nadere afstemming en uitwerking van de samenwerking.

In de rijksbijdrageregeling voor 2004 is een artikel opgenomen waarbij de rijksbijdrage voor de nog lopende OV-concessies wordt geormerkt. Dit betekent dat provincies deze bijdragen voor de lopende concessies integraal zullen doorsluizen naar de betreffende gemeenten. De bestaande verhoudingen tussen oude opdrachtgevers (gemeenten met doorlopende concessies na 1 januari 2004) en vervoerders zullen niet wijzigen tijdens de looptijd van de bestaande VOC-concessies. De bestuurlijke onzekerheid omtrent de beëindiging van de VOC-status heeft er bij een aantal gemeenten toe geleid dat ze (nog) niet tot openbare aanbesteding zijn overgegaan.

2.2.6 Mededingingswet

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 Mededingingswet 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. Eind 2002 is hiernaar in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat onderzoek verricht. Indien de concurrentieverhoudingen ongelijk zijn, kunnen de thans slapende marktmachtartikelen uit de Wp2000 tot leven worden geroepen. Dit betekent dat het marktaandeel van het OV-bedrijf dat een concessie wil verwerven op een maximumpercentage wordt vastgelegd. Als het marktaandeel groter is, kan de vervoerder niet meedoen aan de concessie.

De minister heeft op basis van het onderzoek in 2003 besloten om de sectorspecifieke marktmachtbepalingen uit de Wp2000 niet in werking te laten treden. Dit

omdat er momenteel geen concurrenten van de markt worden 'geduwd' en omdat de concessies niet per definitie bij de gevestigde vervoerders blijven⁷.

2.2.7 Chipkaart OV

Er wordt hard gewerkt aan de invoering van de OV-chipkaart in Nederland. Met het nieuwe (chip)kaartsysteem is het mogelijk een klantgericht personenvervoer te bieden, gebruikmakend van prijs- en productdifferentiatie samen met de in de Wp2000 in het vooruitzicht gestelde tariefvrijheid. De reiziger zal met één kaart door de gehele OV-keten kunnen reizen. Bovendien wordt verwacht dat de sociale veiligheid in het openbaar vervoer en op de stations wordt vergroot en het zwartrijden wordt teruggedrongen. Met de OV-chipkaart ontstaat een transparante informatievoorziening, waardoor het openbaar vervoer efficiënter kan worden ingericht. In de eerste helft van 2005 zal een pilot in Rotterdam starten, waarna de OV-chipkaart via zogenaamde regionale 'big bangs' in 2006 en 2007 landelijk uitgerold wordt. De landelijke invoering van de OV-chipkaart is voorzien voor 31 december 2007.

De concessieverleners in het openbaar vervoer hebben een bepalende rol, aangezien zij invoering van de OV-chipkaart zullen moeten opnemen in de betreffende programma's van eisen voor aanbestedingen van het openbaar vervoer, en in de concessievoorschriften en concessievoorwaarden.

Zij zorgen er daarmee voor dat de OV-chipkaart (landelijk) kan worden ingevoerd. Dat betekent dat het voor een snelle en efficiënte landelijke invoering van de OV-chipkaart van belang is tot goede gezamenlijke afspraken te komen. In de komende periode zal hier verder invulling aan worden gegeven. De ontwikkelingen van de chipkaart zijn niet van invloed geweest op het onderhavige onderzoek, anders dan dat er in bestekken is opgenomen dat de chipkaart gaat worden ingevoerd. Overigens wordt de overtuiging breed gedeeld dat met de chipkaart pas echt een sprong naar vraaggerichtheid en een verbetering van het openbaar vervoer gerealiseerd kan worden.

2.2.8 Collectief Vraagafhankelijk Vervoer

In 1997 is een experimenteerperiode van ten hoogste zes jaar ingegaan voor het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV). De OV-autoriteiten kunnen hierdoor een vorm van voor iedereen openstaand collectief vervoer per auto zonder dienstregeling aanbieden. De bepalingen omtrent de rijksbijdrage (exploitatie subsidie) zijn van toepassing op het CVV, zodat het gebruik van dit vervoer meetelt bij de berekening van de subsidie voor de decentrale overheid.

In 2000 en 2001 is het CVV geëvalueerd. Hieruit is naar voren gekomen dat CVV een belangrijke aanvullende functie heeft en dat het heeft bijgedragen aan een verbetering van de klantgerichtheid. Uit de evaluatie blijkt ook een aantal knelpunten, bijvoorbeeld de aansluiting op regulier openbaar vervoer. In het onderzoek komt naar voren dat het van belang is de potentie van CVV in te zetten voor de

⁷ Zie hiervoor: Openbaar Vervoer, Verslag van Algemeen Overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 23645, nr. 71

vergroting van de doelmatigheid van het gehele vervoerssysteem. De verantwoordelijke decentrale overheden zouden zelf de afweging moeten kunnen maken tussen waar CVV en waar regulier openbaar vervoer in te zetten en hoe een goede afstemming gerealiseerd kan worden. Een stap in deze richting is het meer bij elkaar brengen van 'beslissen' en 'betalen'. De wijziging van de OV-subsidiërings-systematiek per 1-1-2005 zal hieraan bijdragen.

Bij besluit van 22 maart 2004⁸ is de wettelijke status van het CVV geregeld. Tevens is met dit besluit recht gedaan aan een aantal aanbevelingen uit de eerdergenoemde evaluaties. Zo heeft CVV langjarige beleidszekerheid en dezelfde wettelijke status als regulier openbaar vervoer gekregen. Op deze manier wordt de positie van de reiziger meer geborgd en gelden de bepalingen aangaande consumentenbescherming die voor het regulier openbaar vervoer gelden ook voor CVV. In ons onderzoek hebben wij expliciet gekeken naar de rol van CVV in de verschillende concessiegebieden (zie paragraaf 4.1.5).

2.2.9 Sociale veiligheid en toegankelijkheid

Sociale veiligheid en toegankelijkheid zijn belangrijke thema's voor het openbaar vervoer, die gedurende de onderzoeksperiode veel aandacht hebben gekregen van onder meer OV-autoriteiten en vervoerbedrijven. Ter financiering van maatregelen op dit gebied ontvangen OV-autoriteiten jaarlijks een geormerkte bijdrage.

Ten aanzien van sociale veiligheid geldt dat de wetgeving een aantal zaken vastlegt. Zo is sociale veiligheid onder meer een van de wettelijk verplichte onderwerpen in de concessievoorschriften en is de vervoerder verplicht de consumentenorganisaties om advies te vragen over getroffen voorzieningen op het gebied van sociale veiligheid. Ook is aan de gebruikers van het openbaar vervoer een aantal verplichtingen opgelegd, die dienen als algemene waarborg voor (de handhaving van) de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. In 2002 is het Aanvalsplan Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer vastgesteld, waarin 22 extra maatregelen zijn opgenomen. De implementatie van deze acties is ten tijde van het onderzoek voor een groot deel afgerond. De bijdrage voor toegankelijkheid is voor een groot deel gaan zitten in de aanschaf van toegankelijk materieel. In Europees verband is onderzocht en bediscussieerd hoe toegankelijk het openbaar vervoer eigenlijk moet zijn. De uitkomst van die discussie heeft in Nederland geleid tot de 'Wenkenbladen Toegankelijkheid'.

⁸ Besluit van 22 maart 2004, houdende wijziging van het Besluit Personenvervoer 2000, Staatsblad 2004, 173.

3. ALGEMENE RESULTATEN AANBESTEDINGEN

3.1 OV-AUTORITEITEN EN CONCESSIONS

In Nederland zijn er op dit moment in totaal negentien verschillende OV-autoriteiten: twaalf provincies en zeven kaderwetgebieden. De zestien VOC-gemeenten zijn per 1 januari 2004 de bevoegdheid kwijtgeraakt aan de provincie. 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.

In dit onderzoek gaan wij uit van in totaal 75 concessies. Van het totale aantal concessies valt 70% onder de verantwoordelijkheid van een provinciale overheid (omzetaandeel van 32% van de totale OV-markt, waarvan 9% bij de voormalige VOC) en 30% onder verantwoordelijkheid van een kaderwetgebied (omzetaandeel van 68% van de totale OV-markt). De 20% van concessies die viel onder de verantwoordelijkheid van een VOC-gemeente, blijft de komende periode wel in de huidige vorm gehandhaafd. Pas na afloop van de concessieperiode kan de provincie de concessie-indeling aanpassen. Bovendien kan de provincie er ook in de toekomst voor kiezen om de verantwoordelijkheid te mandateren aan de gemeente. Om deze redenen en vanwege de vergelijkbaarheid van de meetresultaten blijven de VOC-concessies apart zichtbaar.

In tabel 3.1 is een totaaloverzicht opgenomen van de concessies die in dit onderzoek worden meegenomen. In het onderzoek laten we een aantal kleinere (lijn)concessies buiten beschouwing, omdat deze door hun geringe omvang moeilijk vergelijkbaar zijn en omdat in de informatie uit vaste bronnen zoals de klantenbarometer deze concessiegebieden niet zijn opgenomen. Dit betreft onder meer concessies als grensoverschrijdende lijnen in Friesland, Vipre in het SRE en een aantal Schiphollijnen in het ROA.

Per OV-autoriteit en per concessie die onder de verantwoordelijkheid van de betreffende OV-autoriteit valt, is in de tabel een aantal gegevens opgenomen. Indien de procedure van openbare aanbesteding al is doorlopen, is aangegeven wat de ingangsdatum van de (aanbestede) concessie is. Dit wil zeggen het moment dat de vervoerder op basis van de gesloten concessieovereenkomst is gaan rijden. Indien nog geen procedure van openbare aanbesteding is doorlopen of als de datum in de toekomst ligt, is (in de kolom daarnaast) de verwachte ingangsdatum van de concessie opgenomen. Ook is opgenomen welke vervoerder er rijdt of gaat rijden.

De verwachte ingangsdata vanaf 1 januari 2006 of 2007 dienen met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd, aangezien overheden met een afwachtende houding veelal deze data aangeven in verband met de mogelijke aanbestedingsplicht per deze data. Hiernaast zijn in tabel 3.1 de ingangsdata opgenomen behorende bij de 'eerste' openbare aanbestedingsronde van het betreffende concessiegebied. De concessiegebieden die direct vanaf de inwerkingtreding van de Wp2000 openbaar zijn aanbesteed, zullen, gelet op de maximale looptijd van de concessie (zes jaar), uiterlijk voor 1 januari 2008 opnieuw een procedure van openbare aanbesteding moeten hebben doorlopen.

Tabel 3.1 Overzicht stand van zaken aanbestedingen per 1 juni 2004 (ingangsdta concessie).

OV-AUTORITEIT (INCLUSIEF VOC)		CONCESSIE	INGANGSDA- TUM AANBE- STEDE CON- CESSIE	GEPLANDE INGANGSDA- TUM AANBE- STEDE CON- CESSIE	VERVOERBE- DRIJF
Alkmaar	1	Stadsvervoer Alkmaar	15-12-2002		Connexxion
Almere	2	Stadsvervoer Almere	01-01-2004		Connexxion
Amersfoort	3	Stadsvervoer Amers- foort	15-12-2002		Connexxion
Apeldoorn	4	Stadsvervoer Apel- doorn		12-12-2004	BBA
Bestuur Regio	5	BRU Noordwest	15-12-2002		BBA
Utrecht	6	BRU Zuidwest			Connexxion
	7	Sneltram Nieuwegein			Connexxion
	8	Stadsvervoer Utrecht		31-12-2007	GVU
	9	Utrechtse Heuvelrug			Connexxion
Breda	10	Stadsvervoer Breda		01-01-2008	BBA
Dordrecht agglomeratie	11	Stadsvervoer Dor- drecht		01-01-2007	HTM/SVD
Drenthe	12	Noord-Drenthe	01-06-2004		Arriva
	13	Zuidoost-Drenthe		15-12-2004	Arriva**
	14	Zuidwest-Drenthe		01-06-2005	Arriva
Flevoland	15	Noordoostpolder Noord		04-09-2005	Arriva
	16	Noordoostpolder Zuid/ZIJP *		04-09-2005	Connexxion
Friesland	17	Ameland	01-01-2002		Arriva
	18	Noord-Fryslan		01-01-2006	Noordned
	19	Schiermonnikoog	01-01-2002		Arriva
	20	Terschelling	01-01-2002		Arriva
	21	Vlieland	01-01-2002		TCR
	22	Zuidoost-Fryslan	01-09-2002		Arriva
	23	Zuidwest-Fryslan		01-01-2006	Noordned
Gelderland	24	Achterhoek		01-01-2009	Syntus
	25	Rivierenland	01-01-2003		Arriva
	26	Veluwe Oost		12-12-2004	BBA
	27	Veluwe West		12-12-2004	BBA
Groningen provincie	28	Streekvervoer	01-06-2004		Arriva
Groningen stad	29	Stadsvervoer Gronin- gen	01-06-2004		Arriva

OV-AUTORITEIT (INCLUSIEF VOC)		CONCESSIE	INGANGSDA- TUM AANBE- STEDE CON- CESSIE	GEPLANDE INGANGSDA- TUM AANBE- STEDE CON- CESSIE	VERVOERBE- DRIJF
Haarlem agglomeratie	30	Haarlem/IJmond		15-12-2005	Connexxion
Hilversum	31	Stadsvervoer Hilver- sum		01-12-2005	Connexxion
Knooppunt Arnhem Nijmegen	32	KAN-Noord		01-01-2006	Connexxion
	33	KAN-Zuid		01-01-2007	Novio
Leeuwarden	34	Stadsvervoer Leeuwar- den	01-01-2002		Arriva
Leiden	35	Stadsvervoer Leiden		01-01-2005	Connexxion
Lelystad	36	Stadsvervoer Lelystad	01-01-2004		Connexxion
Limburg	37	Heuvelland		01-07-2005	Limex
	38	Noord- en Midden- Limburg		01-07-2005	Hermes
	39	Zuid-Limburg		01-07-2005	Hermes
Maastricht	40	Stadsvervoer Maas- tricht		01-01-2008	SBM
Noord-Brabant***	41	Oost-Brabant	01-01-2002		BBA
	42	Oss			Maaskant
	43	West-Brabant		01-01-2006	BBA
Noord-Holland	44	Gooi- en Vechtstreek		15-12-2005	Connexxion
	45	Noord-Holland noord	15-12-2002		Connexxion
Overijssel	46	Noordoost-Overijssel		01-09-2005	Arriva
	47	Noordwest-Overijssel *		01-09-2005	Arriva
	48	Salland	15-12-2003		Connexxion
Regio Twente	49	Streekvervoer Twente		01-01-2006	Connexxion
	50	Zutphen Hengelo Ol- denzaal	14-12-2003		Syntus
Regionaal Orgaan	51	Amstelland – Meerlan- den		01-01-2008	Connexxion
Amsterdam	52	Stadsvervoer Amster- dam		01-01-2007	GVBA
	53	Waterland		01-01-2006	Connexxion
	54	Zaanstreek		01-01-2005	Connexxion**
's-Hertogenbosch	55	Stadsvervoer		01-01-2006	BBA
Samenwerkingsver- band	56	De Kempen		01-01-2006	BBA
Regio Eindhoven	57	De Peel		01-01-2006	Hermes

OV-AUTORITEIT (INCLUSIEF VOC)		CONCESSIE	INGANGSDA- TUM AANBE- STEDE CON- CESSIE	GEPLANDE INGANGSDA- TUM AANBE- STEDE CON- CESSIE	VERVOERBE- DRIJF
	58	Stadsvervoer Eindhoven		01-01-2006	Hermes
Stadsgewest Haaglanden	59	Stadsbus Delft Zoetermeer		01-01-2007	Connexxion
	60	Stadsbus Den Haag		01-01-2006	HTM
	61	Streekvervoer Haaglanden		01-01-2007	Connexxion
	62	Tram Den Haag		01-01-2008	HTM
Stadsregio Rotterdam	63	Metro, tram en stadsbus Rotterdam			RET
	64	Streekbus SRR overig		01-01-2006	Connexxion
	65	Voorne-Putten	01-01-2004		Connexxion
Tilburg	66	Busdienst Tilburg/Goirle		01-07-2007	BBA
Utrecht provincie	67	Busvervoer Utrecht Oost		15-12-2004	Connexxion**
Zeeland	68	Midden-Zeeland	15-03-2003		Connexxion
	69	Schouwen-Duiveland		01-01-2006	Connexxion
	70	Tholen		01-01-2006	BBA
	71	Zeeuws-Vlaanderen		01-01-2006	Connexxion
Zuid-Holland	72	Drechtsteden/ Alblasserwaard/ Vijfheerenlanden	01-01-2003		Arriva
	73	Hoeksche Waard/Goeree Over- flakkee	01-01-2002		Connexxion
	74	Rijn-Bollenstreek/ Midden-Holland		01-01-2005	Connexxion
Zwolle	75	Stadsvervoer Zwolle		01-01-2005	Connexxion

* Inmiddels is de concessie-indeling in de provincie Flevoland veranderd. Er zijn nu drie concessies: IJsselmond, streekvervoer Almere en streekvervoer Zeewolde. In de concessie IJsselmond zit ook de concessie Noordwest-Overijssel. Deze wordt samen met de concessie Zeewolde in 2004 openbaar aanbesteed en zal in de tweede helft van 2005 gaan rijden. Deze informatie is voor het Flevolandse deel niet in dit rapport verwerkt. Tijdens de uitvraag in dit onderzoek was de 'oude' concessie-indeling nog aan de orde.

** De gunningen in Utrecht-Oost aan SVN en in Zaanstreek en Zuidoost-Drenthe aan Connexxion zijn in dit overzicht niet meegenomen, omdat deze na 1 juni 2004 hebben plaatsgevonden.

*** Inmiddels is de concessie-indeling in Noord-Brabant veranderd. De drie huidige concessies in de provincie Noord-Brabant zijn: Oost-Brabant, Midden Brabant en West-Brabant.

N.B. De volgende concessies hebben een onbekende ingangsdatum: BRU Zuidwest, Sneltram Nieuwegein, Utrechtse Heuvelrug, Oss, metro/tram/stadsbus Rotterdam.

Bronnen:

- Opgave ingangsdata uit enquête Evacov voorjaar 2004 (Berenschot, Tripconsult).
- Ministeriële uitvraag aanbestedingen 2003 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).
- Overzicht openbaarvervoerconcessies in Nederland 2002-2013, uitgave mei 2004 (Koninklijk Nederlands Vervoer).

3.2 OPENBARE AANBESTEDINGEN: SITUATIE PER JUNI 2004

In 26 van de 75 concessiegebieden heeft uiterlijk op 1 juni 2004 gunning van het openbaar vervoer na een procedure van openbare aanbesteding plaatsgevonden. In 23 gebieden is uiterlijk op 1 juni 2004 gestart met de exploitatie van het openbaar vervoer. De provincies hebben de meeste aanbestede gebieden onder hun hoede: 62% van de openbaar aanbestede concessiegebieden is aanbesteed door acht provincies. 12% van de aanbestede concessiegebieden is aanbesteed door drie kaderwetgebieden. Een aantal kaderwetgebieden heeft minder ervaring kunnen opdoen met aanbesteden, omdat de GVB-concessies onder hun verantwoordelijkheid vallen en deze later worden aanbesteed.

De VOC-gemeenten zitten tussen de provincies en de kaderwetgebieden in: 25% van de aanbestede concessiegebieden is aanbesteed door VOC-gemeenten (totaal zes gemeenten). Uit de gegevens in tabel 3.1 valt af te leiden dat er bij aanbestede concessies sprake is van enige spreiding over het land.

OV-autoriteiten blijken veelal tot openbare aanbesteding van hun concessiegebied(en) over te gaan om te anticiperen op het gestelde in de Wp2000 en snel leerervaringen op te doen met het aanbestedingsinstrument. 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.

Als reden voor het (voorlopig) afzien van een openbare aanbesteding wordt als belangrijkste reden aangegeven dat er vertrouwen is in de zittende vervoerder. Volgens een aantal overheden en vervoerders is de dreiging die uitgaat van het eventueel aanbesteden al effectief genoeg om de vervoerder scherp te houden. Daarnaast is men van mening dat een meer duurzame relatie bovendien het voordeel heeft dat ook de vervoerder eerder zal investeren in openbaar vervoer. In de tweede plaats geven OV-autoriteiten aan (voorlopig) af te zien van een procedure van

openbare aanbesteding, omdat men de ervaringen van aanbestedingen in andere concessiegebieden wil afwachten. Respondenten geven hierbij aan dat de relatieve onbekendheid met de regels en de procedure van Europese aanbesteding, en de daarvoor benodigde deskundigheid, en onduidelijkheden in de Wp2000 (onder meer de personeelsparagraaf) als knelpunten worden ervaren. Bij VOC-gemeenten heeft in de afgelopen jaren, gelet op de beëindiging van de VOC-status, ook de bestuurlijke onzekerheid een belangrijke rol gespeeld bij de afweging om niet tot openbare aanbesteding over te gaan.

In tabel 3.2 is per aanbestede concessie de concessieomvang aangegeven. Elke concessie is ingedeeld in een van de vijf omzetcategorieën. De omzet bestaat uit de overheidsbijdrage, de reizigersopbrengsten, de SOV-gelden en eventuele overige inkomsten (inclusief eigen middelen). Ook is de totale aanbestede omzet in euro's weergegeven. Met de aanbestede concessiegebieden waarvan uiterlijk op 1 juni 2004 gunning van het openbaar vervoer na een procedure van openbare aanbesteding heeft plaatsgevonden, is een totale omzet gemoeid van ruim \square 276 miljoen.

De omvang van de totale betwistbare markt van het openbaar stads- en streekvervoer exclusief tram en metrovervoer en het busvervoer van de gemeentelijke vervoerbedrijven (GVB's) van de vier grote steden bedraagt circa \square 0,9 miljard. Op basis van deze berekening is per 1 juni 2004 ongeveer 31% van de betwistbare markt aanbesteed.

Indien voor de berekening van de totale OV-markt wordt uitgegaan - dus inclusief tram-, metro, en busvervoer van de gemeentelijke vervoerbedrijven van de vier grote steden - dan bedraagt de totale marktomzet circa \square 1,65 miljard. Uitgaande van deze marktomzet is 17% van de omzet aanbesteed.

Tabel 3.2 Overzicht omzetcategorieën regionaal openbaar vervoer na openbare aanbesteding (gunning uiterlijk per 1 juni 2004).

Concessie	Vervoerbedrijf	Omzetcategorie
Stadsvervoer Alkmaar	Connexxion	M
Stadsvervoer Almere	Connexxion	L
Stadsvervoer Amersfoort	Connexxion	M
Stadsvervoer Apeldoorn*	BBA	M
BRU Noordwest	BBA	L
Noord-Drenthe	Arriva	XL
Ameland	Arriva	S
Schiermonnikoog	Arriva	S
Terschelling	Arriva	S
Vlieland	TCR	S
Zuidoost-Fryslan	Arriva	L
Rivierenland	Arriva	M
Veluwe Oost*	BBA	XXL
Veluwe West*		
Streekvervoer Groningen	Arriva	XXL
Stadsvervoer Groningen	Arriva	L
Stadsvervoer Leeuwarden	Arriva	M
Stadsvervoer Lelystad	Connexxion	M
Oost-Brabant	BBA	L
Noord-Holland noord	Connexxion	XL
Salland	Connexxion	M
Zutphen-Hengelo-Oldenzaal	Syntus	M
Voorne-Putten	Connexxion	L
Midden-Zeeland	Connexxion	M
Drechtsteden/ Alblasserwaard/ Vijfheerenlanden	Arriva	L
Hoeksche Waard / Goeree Overflakkee	Connexxion	L
Totale financiële omzet aanbestede concessies (□)		276.950.000

De volgende omzetcategorieën zijn gehanteerd:

S(mall): kleiner dan □ 1 mln.

M(edium): tussen □ 1 en □ 10 mln.

L(arge): tussen □ 10 en □ 20 mln.

XL: tussen □ 20 en □ 30 mln.

XXL: groter dan □ 30 mln.

* De concessies stadsvervoer Apeldoorn, Veluwe Oost en Veluwe West zijn gezamenlijk openbaar aanbesteed. Gunning van deze concessies heeft plaatsgevonden (nieuwe vervoerder: BBA); de start van de exploitatie van het openbaar vervoer in deze gebieden staat gepland voor medio december 2004. De gunning van de concessies Utrecht-Oost aan SVN en van Zaanstreek aan Connexxion is in dit overzicht niet meer meegenomen.

N.B. De concessiegebieden Zuidoost-Drenthe en Busvervoer Utrecht-Oost gaan nog wel in exploitatie dit jaar (medio december 2004), maar zijn recentelijk, na 1 juni 2004, gegend.

Bronnen:

- Opgave omzetgegevens uit enquête Evacov voorjaar 2004 (Berenschot, TripConsult).
- Ministeriële uitvraag aanbestedingen 2003 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Conclusie: In 26 van de 75 concessiegebieden heeft uiterlijk op 1 juni 2004 gunning van het openbaar vervoer na een procedure van openbare aanbesteding plaatsgevonden. In totaal is hiermee 31% van de totale omzet van de betwistbare markt gemoeid. In 23 gebieden is reeds gestart met de exploitatie van het openbaar vervoer.

3.3 OPENBARE AANBESTEDINGEN: VERWACHTINGEN TOEKOMSTIGE SITUATIE

Er worden diverse openbare aanbestedingen voorbereid. Tabel 3.3, een bewerking van tabel 3.1, geeft aan hoeveel aanbestede concessies er per jaar naar verwachting ingaan. Ook valt uit tabel 3.3 af te lezen wat het aandeel van aanbestede concessies in het totaal is.

Tabel 3.3 Overzicht (geplande) concessieverlening na openbare aanbesteding, inclusief de GVB's. Peildatum is (verwachte) datum start exploitatie openbaar vervoer.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Na 2007
Provincie	8	4	6	10	6	0	2
Kaderwetgebied	1	1	1	1	8	5	6
VOC-gemeente	3	0	4	4	1	2	2
Totaal	12	5	11	15	15	7	10
Totaal aantal aanbestede concessies cumulatief	12	17	28	43	58	65	75
Totaal aandeel aanbestede concessies (n=75)	16%	23%	37%	57%	77%	87%	100%

N.B. Concessies met onbekende ingangsdatum zijn toegedeeld aan de laatste categorie: BRU Zuidwest, Sneltram Nieuwegein, Utrechtse Heuvelrug, Oss, metro/tram/stadsbus Rotterdam.

Bronnen:

- Opgave uit enquête Evacov voorjaar 2004 (Berenschot, Tripconsult).
- Ministeriële uitvraag aanbestedingen 2003 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).
- Overzicht openbaarvervoerconcessies in Nederland 2002-2013, uitgave mei 2004 (Koninklijk Nederlands Vervoer).

Eind dit jaar is naar verwachting de exploitatie van 28 aanbestede concessies gestart. Ook het aantal voor de jaren daarna is uit de tabel af te lezen. 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 en de exploitatie ervan zal worden gestart. De kaderwetgebieden blijven hier ruim onder. Dit laatste kan voor een groot deel worden verklaard uit de positie van de steden met een eigen vervoerbedrijf, die een andere fasering van de aanbestedingsplicht kennen. Vanaf 2006 wordt door kaderwetgebieden de bulk van de concessies aanbesteed.

Op grond van de uitgesproken verwachtingen omtrent de concessies die in de (nabije) toekomst openbaar zullen worden aanbesteed, is het interessant om te bezien welke omzet hiermee (naar verwachting) is gemoeid. Dit is in tabel 3.4 weergegeven. Uit het overzicht kan worden geconstateerd dat in 2005 een verdubbeling van het omzetaandeel van de aanbestede concessies zal plaatsvinden. Ook in 2006 zien we dat er een forse stijging van de omzet van het regionaal openbaar vervoer na een procedure van openbare aanbesteding zal plaatsvinden.

Deze omzestijging in 2006 kan grotendeels worden verklaard doordat met name de eerste kaderwetgebieden (met de GVB's) overgaan tot openbare aanbesteding van (financieel) omvangrijke concessies. Op 1 januari 2005 zal 41% van de betwistbare markt zijn aanbesteed (oftewel 22% van de totale OV-markt; dit is inclusief tram- en metrovervoer en het overige vervoer van de gemeentelijke vervoerbedrijven van de vier grote steden).

Hieruit kan worden geconstateerd dat het streefbeeld dat per 1-1-2004 35% van de omzet moet zijn aanbesteed, naar verwachting aan het einde van 2004 zal worden gehaald. Dat er bij het opgeven van de planning rekening wordt gehouden met de streefdatum van 1 januari 2006 voor een mogelijke aanbestedingsplicht, blijkt uit het feit dat het percentage van de totale omzet per die datum stijgt naar maar liefst 83%.

Tabel 3.4 Verwachting nog aan te besteden omzet (mln. euro's) bij geplande concessieverlening (zoals bekend per 1 juni 2004). Peildatum is (verwachte) datum start exploitatie openbaar vervoer.

	1-6-2004	1-1-2005	1-1-2006	1-1-2007	1-1-2008 en later
Provincie	160.130.000	90.520.000	158.440.000	0	12.720.000
Kaderwetgebied	28.330.000	14.400.000	186.440.000	403.300.000	443.740.000
VOC-gemeente	45.800.000	28.330.000	29.320.000	9.320.000	34.690.000
Totaal per jaar	234.260.000	133.250.000	374.200.000	412.620.000	491.150.000
Totaal cumulatief (over	234.260.000	367.510.000	741.710.000	1.154.330.00	1.645.480.000

jaren)				0	
% totale omzet OV, A	14%	22%	45%	70%	
% totale omzet OV, B	26%	41%	83%		

* Omzetgegevens inclusief de concessies Stadsvervoer Apeldoorn, Veluwe Oost en Veluwe West. Gunning van deze concessies heeft plaatsgevonden; de start van de exploitatie van het openbaar vervoer in deze gebieden staat gepland voor medio december 2004.

N.B. Concessies met onbekende ingangsdatum zijn toegedeeld aan de laatste categorie: BRU Zuidwest, Sneltram Nieuwegein, Utrechtse Heuvelrug, Oss, metro/tram/stadsbus Rotterdam.

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

B: smalle definitie OV-markt: exclusief GVB-vervoer vier grote steden.

Bronnen:

- Opgave omzetgegevens uit enquête Evacov voorjaar 2004 (Berenschot, Tripconsult).
- Ministeriële uitvraag aanbestedingen 2003 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Conclusie: De verwachting is dat eind 2005 in ruim de helft (43 van de 75) van de concessiegebieden openbaar vervoer rijdt na een procedure van openbare aanbesteding. Het streefbeeld dat per 1-1-2004 35% van de betwistbare omzet moet zijn aanbesteed, zal in de tweede helft van 2004 worden gehaald. In de periode vanaf 1 januari 2005 tot en met 1 januari 2006 verdubbelt het omzetpercentage van de aanbestede concessies als percentage van het totaal. Er worden dan veel concessies aanbesteed. Dit heeft te maken met de streefdatum 1-1-2006 voor de 100% aanbestedingsplicht.

3.4 RESULTATEN VOOR VERVOERDERS

Het openbaar vervoer in de aanbestede en niet-aanbestede concessiegebieden tezamen is aan twaalf verschillende vervoerders gegund (zie tabel 3.1). Tabel 3.5 geeft een overzicht van het aantal concessiegebieden van Connexxion, Arriva, BBA/Connex en de overige vervoerbedrijven dat openbaar is aanbesteed, het aantal aanbestede concessies dat is gewonnen door deze vervoerders en het aandeel nieuw verworven concessies in dit aantal.

Tabel 3.5 Verdeling aanbestede concessies over vervoerders, peildatum gunning per 1-6-2004.

Bedrijf	Totaal aantal concessies dat is aanbesteed	Totaal aantal gewonnen concessies na aanbesteding		Aantal nieuw verworven concessies na aanbesteding	
		2002-2003	2004	2002-2003	2004
	Totaal per bedrijf				
Connexxion	15	5	4	0	0
Arriva	9	7	3	2	0
BBA/Connex	1	2	3	1	3
Overige	1	2	0	2	0

Totaal	26	16	10	5	3
--------	----	----	----	---	---

N.B. Ten tijde van het schrijven van dit rapport zijn de concessies Utrecht-Oost, Zaanstreek en Zuidoost-Drenthe gegund aan respectievelijk Stadsvervoer Nederland, Connexxion en Connexxion. Deze concessies zijn niet in dit overzicht verwerkt.

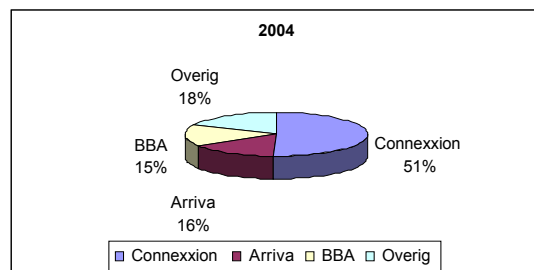
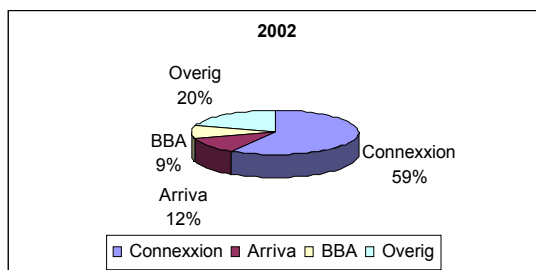
Bronnen:

- Opgave omzetgegevens uit enquête Evacov voorjaar 2004 (Berenschot, Tripconsult).
- Ministeriële uitvraag aanbestedingen 2003 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).
- Overzicht openbaarvervoerconcessies in Nederland 2002-2013, uitgave mei 2004 (Koninklijk Nederlands Vervoer).

Connexxion, Arriva en BBA/Connex zijn verreweg de drie grootste 'spelers' in aanbestede concessiegebieden. Gezamenlijk voeren deze drie vervoerders in 92% van de aanbestede concessies het openbaar vervoer uit. In omzettermen is hun aandeel zelfs 99%.

In de praktijk blijkt wisseling van vervoerders regelmatig voor te komen. Van de 26 aanbestede concessiegebieden blijkt in acht gebieden een wisseling plaats te hebben gevonden (31%). BBA heeft vier nieuwe concessies verworven (meest recentelijk de gezamenlijk aanbestede concessies Apeldoorn en Veluwe), Arriva heeft twee nieuwe concessies verworven, TCR en Syntus één. Recentelijk heeft Stadsvervoer Nederland de concessie Utrecht-Oost verworven en heeft Connexxion de eerste nieuwe concessie verworven (Zuidoost-Drenthe). Taxi Centrale Renesse verzorgt het openbaar vervoer op Vlieland, BBA/Connex, een van origine Brabants bedrijf, rijdt in Utrecht en omgeving en Arriva rijdt niet meer alleen in het noorden van Nederland maar ook in Zuid-Holland en Rivierenland.

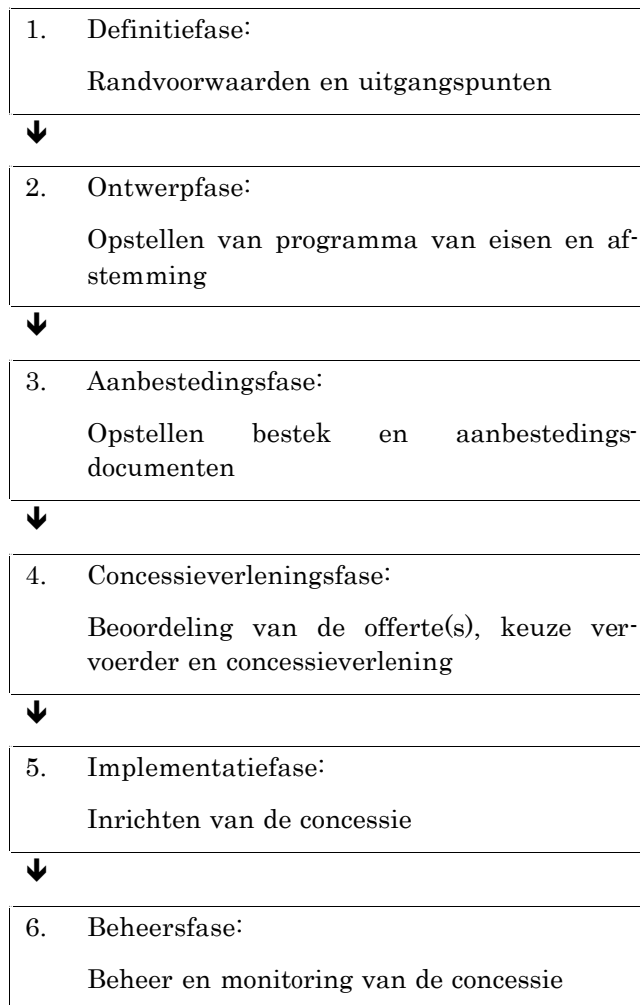
In de periode vanaf de invoering van de aanbesteding tot op heden hebben Arriva en BBA hun omzetaandeel vergroot, dat van Connexxion is afgenomen. In de onderstaande grafieken zijn de marktaandelen op de betwistbare markt weergegeven in 2002 en per 1 juni 2004.



Conclusie: In 90% van de aanbestede concessiegebieden in Nederland is een van de ABC-bedrijven actief. Het omzetaandeel van Connexxion op de betwistbare markt is in de afgelopen twee jaar afgenomen. Arriva en BBA winnen juist omzetaandeel. In 8 van de 26 gevallen is er sprake van een wisseling van vervoerder na openbare aanbesteding.

4. HET PROCES VAN AANBESTEDEN IN DE PRAKTIJK

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



4.1 BEVINDINGEN 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 financiële randvoorwaarden, (mate van dynamiek van de) beleidsdoelen, de looptijd van een concessie, de grensoverschrijdende lijnen, de rol van CVV en de omvang van concessiegebieden.

4.1.1 Financiële randvoorwaarden

Achtereenvolgens komen hier aan de orde de aanwending van de gelden, de wijze van afrekenen, de plaats van het opbrengstrisico en bonus-malusafspraken.

Aanwending gelden

Alle OV-autoriteiten krijgen een OV-budget van het Rijk (rijksbijdrageregeling). De omvang van deze bijdrage is onder meer afhankelijk van reizigersinkomsten in de voorgaande jaren en kan dus van jaar tot jaar variëren. 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 de aanbestedingskosten als zodanig kunnen op deze wijze worden gefinancierd. OV-autoriteiten zijn verder vrij eigen middelen aan de rijksbijdrage toe te voegen.

Ongeveer eenderde van de OV-autoriteiten meldt dat zij eigen middelen bijdragen. Het gaat hierbij in de meeste gevallen om bedragen tussen de \square 100.000 en \square 400.000, met enkele uitschieters naar boven. De hoogte van de ingebrachte eigen middelen blijft gedurende de onderzoeksperiode 2002-2004 in verreweg de meeste gevallen constant. Uit onze gegevens blijkt dat er in niet-aanbestede gebieden vaker eigen middelen worden ingebracht dan in aanbestede gebieden. 68% van de gebieden waar is aangegeven dat er eigen middelen zijn ingebracht, zijn onderhands gegund, tegenover 32% aanbesteed.

Ongeveer de helft van de OV-autoriteiten doet aan fondsvorming. De achtergehouden gelden worden in de meeste gevallen aangewend voor infrastructuur, toegankelijkheid/sociale veiligheid, financiering van het CVV en de bekostiging van de aanbesteding.

De afgelopen jaren is besloten tot het over de gehele linie doorvoeren van bezuinigingen. Hierdoor komt de OV-autoriteiten minder geld ter beschikking te staan om het OV te organiseren. Dit kan gevolgen hebben voor lopende contracten en lopende aanbestedingen. Een gevolg is dat veel OV-autoriteiten zich bezinnen op het lijnennet.

Conclusie: In beperkte mate dragen OV-autoriteiten zelf financieel bij in aanvulling op de rijksbijdrage. Dit gebeurt in onderhands gegunde concessies vaker. Bijna geen enkele OV-autoriteit keert alle gelden van het Rijk direct uit. De bezuinigingen leiden in veel gevallen tot bezinning op het lijnennet. Dit geldt zowel in de aanbestede als in de niet-aanbestede gebieden.

Wijze van afrekenen subsidie

Voor de uitoefening van hun vervoerstaken krijgen vervoerders van de OV-autoriteit een budget ter beschikking. De wijze waarop deze subsidie wordt toegekend en de wijze waarop de subsidie 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.

Afrekening geschiedt in aanbestede gebieden (48%) bijna net zo vaak op basis van een eenmalige (jaarlijkse) bijdrage (lumpsum) als in niet-aanbestede gebieden (53%).

In de onderzoeksperiode is een verschuiving opgetreden in de wijze waarop OV-autoriteiten de subsidierelatie invullen. Ten tijde van de tussenrapportage (juni 2003)⁹ vond afrekening in aanbestede gebieden (56%) vaker plaats op basis van lumpsum dan in niet-aanbestede gebieden (31%). In aanbestede gebieden is een verschuiving waarneembaar naar een combinatie van prestatieafhankelijke en lumpsum subsidiebijdrage.

In het geval van een prestatieafhankelijke bijdrage blijkt de vergoeding zowel in aanbestede als in niet-aanbestede gebieden in de meeste gevallen afhankelijk te zijn van de reizigersopbrengsten. Soms is deze afhankelijk van de realisering van de overeengekomen dienstregeling. Op basis van deze resultaten en de resultaten van de tussenrapportage kan worden geconstateerd dat bij aanbestede gebieden steeds meer prikkels worden ingebouwd in de wijze van afrekenen.

Conclusie: Bij onderhandse gunning is er vaker sprake van lumpsumvergoeding van de subsidie dan bij openbare aanbestedingen. Bij aanbestedingen worden er steeds vaker prestatieprikkels in de subsidiebijdrage ingebouwd. Waar er sprake is van prestatieafhankelijke subsidiebijdragen, zijn deze in de meeste gevallen op reizigersopbrengsten gebaseerd, conform de rijksbijdragensystematiek.

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 uitgaat, groter dan bijvoorbeeld de meeste bonus-malusregelingen. Dit hangt vooral samen met het financiële belang dat gepaard gaat met het opbrengstrisico. In driekwart van de aanbestede concessies ligt het opbrengstrisico bij de vervoerder, tegen tweederde bij de niet-aanbestede concessies. In de onderzoeksperiode is in aanbestede gebieden een verschuiving van het opbrengstrisico naar de OV-autoriteit waarneembaar (24% bij de OV-autoriteit in 2004, ten opzichte van 6% in 2002). Een goed voorbeeld van een concessie, waarbij de concessieverleners het opbrengstrisico naar zich toegetrokken hebben, is de grote concessie Groningen stad-Groningen streek-Drenthe (GGD). De niet-aanbestede concessies geven een iets gedifferentieerder beeld. Bijna alle kaderwetgebieden en provincies leggen het risico bij de vervoerder. Bij de VOC-gemeenten ligt het risico in ongeveer de helft van de gevallen bij de gemeente. Dit is verklaarbaar vanuit de

⁹ Tussenrapportage evaluatie aanbesteding OV-concessies, Berenschot, juni 2003.

historische context. In het verleden droegen alle gemeenten zelf het opbrengstrisico van het stadsvervoer. In andere gebieden lag dit risico bij de streekvervoerders.

Conclusie: In driekwart van de aanbestede concessies en tweederde van de niet-aanbestede concessies ligt het opbrengstrisico bij de vervoerder, waardoor deze gestimuleerd wordt te werken aan een stijging van de opbrengsten. In de onderzoeksperiode is in de aanbestede gebieden een verschuiving van het opbrengstrisico richting de OV-autoriteit waarneembaar.

Bonus-malusafspraken

Een variant op prestatiebeloning is de bonus-malusregeling. 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-malusafspraken worden gemaakt. Vanwege de veelal beperkte omvang van bonussen en malussen blijkt hier in de praktijk echter weinig effect van uit te gaan.

De topdrie van bonus-malusafspraken in aanbestede gebieden ziet er als volgt uit:

1. Afspraken over zowel verschillende kwaliteitsaspecten als reizigersopbrengsten.
2. Afspraken over het nakomen van concessie-eisen.
3. Afspraken over verschillende kwaliteitsaspecten of over reizigersgroei/reizigersopbrengsten.

De topdrie in niet-aanbestede gebieden is:

1. Afspraken over zowel verschillende kwaliteitsaspecten als reizigersopbrengsten.
2. Afspraken over verschillende kwaliteitsaspecten.
3. Afspraken over reizigersgroei/reizigersopbrengsten.

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

Conclusie: Zowel in aanbestede als niet-aanbestede concessiegebieden worden meestal bonus-malusafspraken gemaakt. Kwaliteitsaspecten, zoals communicatie, dienstverlening en milieu en reizigersopbrengsten, zijn hierbij de belangrijkste onderwerpen.

4.1.2 Beleidsdoelen

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

- Verbeteren kwaliteit dienstverlening.
- Verbeteren bereikbaarheid/leefbaarheid.
- Voorzien in sociale functie.
- Verbeteren van de prijs-kwaliteitverhouding.

In niet-aanbestede gebieden geldt een iets andere volgorde:

- Verbeteren kwaliteit dienstverlening.
- Verbeteren van de prijs-kwaliteitverhouding.
- Verbeteren bereikbaarheid/leefbaarheid.
- Voorzien in sociale functie.

De dubbeldoelstelling uit de Wp2000 komt in de doelstellingen van de decentrale overheden niet letterlijk terug. De genoemde doelstellingen van decentrale overheden zijn de regionale vertaling hiervan.

Het beleidsdoel 'voorzien in sociale functie' neemt gedurende de onderzoeksperiode in belang toe, zowel in aanbestede als in niet-aanbestede gebieden.

Op de vraag of beleidsdoelen veranderen als gevolg van aanbesteding, geven OV-autoriteiten over het algemeen als antwoord dat deze niet veranderd zijn als gevolg van aanbesteding. Uit de beschikbare informatie blijkt dat hiervan slechts bij twee aanbestede concessies sprake is. In gebieden waar nog niet is aanbesteed, is het ook de verwachting dat de beleidsdoelen niet zullen veranderen als gevolg van aanbesteding.

Conclusie: Het belangrijkste beleidsdoel dat OV-autoriteiten met concessionering nastreven, is het verbeteren van de dienstverlening. De gehanteerde doelen zijn zowel in de aanbestede als de niet-aanbestede concessiegebieden vergelijkbaar, alleen de volgorde van belangrijkheid is anders. De beleidsdoelen veranderen dus niet of nauwelijks als gevolg van het al dan niet aanbesteden van concessies, alleen de prioritering kan verschuiven.

4.1.3 Looptijd concessie

Op grond van de Wp2000 verlenen de OV-autoriteiten een concessie aan vervoerders. De duur van de concessie is hierbij bepaald op maximaal zes jaar. Wij constateren dat aanbestede concessies gemiddeld een langere looptijd hebben dan niet-aanbestede concessies:

- Van de aanbestede concessies heeft 43% een looptijd (exclusief verlenging) van drie tot vier jaar en 33% een looptijd (exclusief verlenging) van vijf tot zes jaar. De overige 24% bestaat uit één concessie met een looptijd tussen de vier en de vijf jaar en vier concessies met een looptijd van twee tot drie jaar.
- De niet-aanbestede concessies geven een meer divers beeld. 28% heeft een looptijd van één tot twee jaar, 15% van drie tot vier jaar en slechts 13% heeft een looptijd van vijf tot zes jaar. Een klein percentage zit tussen de twee en de drie jaar en tussen de vier en de vijf jaar. Voor 34% van de niet-aanbestede concessiegebieden is de looptijd van de concessie niet opgegeven.

Het verschil is deels als volgt te verklaren. In aanbestede concessies verwacht de vervoerder met zekerheid enige jaren te kunnen rijden, zodat hij 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 zes jaar. Wat de niet-aanbestede concessies betreft, 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. Zij oriënteren zich op aanbesteding dan wel bereiden deze voor. Overigens is er een daling in het aantal kortlopende concessies waarneembaar gedurende de onderzoeksperiode. In de tussenrapportage (juni 2003) kende 39% nog een looptijd van één tot twee jaar tegenover 28% nu. Dit is te verklaren uit het toenemende aantal aanbestedingen.

Een verlenging van de lopende concessie zonder toepassing van de aanbestedingsprocedure is mogelijk, mits in totaal de wettelijk toegestane maximumtermijn van zes jaar niet wordt overschreden. Uit de ons beschikbare informatie blijkt dat de mogelijkheid tot verlenging regelmatig in een concessie wordt opgenomen. Het meetmoment hiervoor is meestal na drie jaar. De belangrijkste criteria voor eventuele verlenging in aanbestede gebieden zijn de mate van realisatie van de vastgestelde doelen (de tevredenheid van de OV-autoriteit dus eigenlijk), het aantal malen dat een boete is uitgekeerd en de tevredenheid van de reiziger. Een voorbeeld waar niet besloten is tot verlenging vormt de provincie Noord-Brabant, waar de concessies niet worden verlengd omdat de provincie niet tevreden is met de mate van doelrealisatie.

In niet-aanbestede gebieden wordt de mate van realisatie van de vastgestelde doelen ook als belangrijkste criterium gehanteerd, samen met de mogelijkheid om een gunstiger meerjarencontract af te sluiten.

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. Tevredenheid van de OV-autoriteit en de reiziger zijn in deze gebieden het belangrijkste criterium voor verlenging van de concessie.

4.1.4 Grensoverschrijdende lijnen

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 'buuroverheden'. 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 in bijna alle aanbestede en niet-aanbestede concessies voorkomen: bij aanbestede concessies gaat het gemiddeld om dertien lijnen per concessie; bij niet-aanbestede concessies om dertig. Met name in de kaderwetgebieden en VOC-

gemeenten zijn er veel grensoverschrijdende lijnen; op de 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 overgedragen van de ene aan de andere OV-autoriteit.
- Lijnen van een andere concessie kunnen worden gedoogd door een OV-autoriteit.
- Lijnen kunnen worden geknipt tussen twee OV-autoriteiten.

Bij de meeste concessies is de bestuurlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van grensoverschrijdende lijnen overgedragen aan 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%). 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. 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 dat zij 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. Omdat beide vervoerders - Novio (i.s.m. Hermes) verantwoordelijk voor het vervoer in het kaderwetgebied Knooppunt Arnhem-Nijmegen en Arriva in het gebied Rivierenland - niet tot overeenstemming konden komen over wie het vervoer verzorgt over deze grensoverschrijdende lijn, moesten passagiers in Druten aanvankelijk overstappen.

Na intensief overleg tussen concessieverleners en vervoerders is er uiteindelijk een oplossing voor de spits gevonden. Op de lijn 315 (Lelystad-Groningen) verwachten vervoerders vergelijkbare problemen, omdat deze lijn nu aan verschillende concessies is toebedeeld.

Overigens heeft het knippen van lijnen niet altijd nadelen. Lange lijnen kunnen ook nadelig zijn voor reizigers, bijvoorbeeld door het ontstaan van vertragingen.

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 voor de vervoerders onderling tot overeenstemming te komen. Vaste patronen moeten opeens worden doorbroken doordat er mogelijk een andere vervoerder komt.

De samenwerking tussen vervoerbedrijven onderling, OV-autoriteiten onderling en vervoerbedrijven en OV-autoriteiten verloopt soms moeizaam. Dit geldt naast de problematiek van grensoverschrijdende lijnen ook voor het verstrekken van reisinformatie over elkaars dienstregeling in gebieden waar meerdere vervoerders elkaars pad kruisen en de technische infrastructuur van busstations. Inmiddels zijn in de zogenaamde Veegwet Wp2000 de verantwoordelijkheden voor de overheden ten aanzien van onder meer de grensoverschrijdende lijnen scherper geformuleerd, waarmee de minister tevens extra mogelijkheden heeft voor een aanwijzing.

Conclusie: Er zijn veel concessiegrensoverschrijdende 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 gedwongen laten 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. We hebben tijdens de onderzoeksperiode geen verbetering of verslechtering kunnen constateren.

4.1.5 Rol CVV

Wij hebben de OV-autoriteiten bevraagd naar het verband tussen eventuele aanbestedingen in het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV) en het reguliere openbaar vervoer. In principe hoeft er geen verband te zijn. OV-autoriteiten kunnen ervoor kiezen deze aanbestedingen parallel te laten verlopen dan wel functioneel te integreren in één aanbesteding. Het CVV valt niet onder de concessiesystematiek. In het laatste geval dient CVV een aparte 'kavel' te zijn binnen één aanbesteding. In aanbestede concessiegebieden blijkt dat het CVV in de meeste gevallen apart wordt aanbesteed evenals in niet-aanbestede concessiegebieden.

Het aantal concessiegebieden waar CVV aan de orde is, bedraagt momenteel 85%. Hierbij wijkt het aandeel in aanbestede gebieden niet af van het aandeel in niet-aanbestede gebieden. De rol van CVV is gedurende de onderzoeksperiode in belang toegenomen. In de tussenrapportage (juni 2003) was CVV in ongeveer tweederde van alle concessiegebieden aan de orde.

OV-autoriteiten zien CVV voornamelijk als aanvullend vervoer ten opzichte van het reguliere openbaar vervoer. Dit geldt voor zowel aanbestede als niet-aanbestede gebieden: in negen van de achttien (50%) aanbestede gebieden waar CVV actief is en voor 23 van de 41 (56%) van de niet-aanbestede gebieden wordt CVV gezien als aanvullend. De mate waarin CVV als aanvullend en deels vervangend wordt gezien, verschilt nauwelijks tussen aanbestede en niet-aanbestede gebieden (33% en 32%). In aanbestede gebieden wordt het CVV iets vaker alleen als vervangend vervoer gezien (17% tegenover 12%).

Conclusie: CVV komt in aanbestede en niet-aanbestede gebieden in gelijke mate voor. CVV wordt voornamelijk als aanvullend vervoer gezien in relatie tot het reguliere openbaar vervoer. Hierbij is er nauwelijks verschil tussen aanbestede en niet-aanbestede gebieden. In aanbestede gebieden is het CVV iets vaker vervangend

voor het lijngebonden OV. Het aanbesteden van OV leidt niet tot een grotere afstemming met CVV door de OV-autoriteit.

4.1.6 Omvang concessiegebieden

De omvang van concessies naar omzet loopt uiteen van enkele honderdduizenden tot tientallen miljoenen euro's. Ook de gebiedsomvang verschilt. Met name de vervoerders wijzen 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 alleen de grootste vervoerbedrijven inschrijven. Een bijkomend nadeel van erg grote concessies is dat concessieverleners weinig routine opbouwen met aanbesteden. 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 als gevolg van het wegvallen van schaalvoordelen en de relatief hoge kosten van aanbesteden.

Vervoerders zijn van mening dat meer aandacht dient te worden besteed aan de omvang van een concessie. Overigens kunnen zij moeilijk aangeven wat in algemene zin de optimale omvang is van een concessie. In de eerste plaats moet gekeken worden naar de vervoerkundige samenhang van een gebied. Bovendien, wat voor de één klein is, kan voor de ander groot zijn (Connexxion versus TCR). Als bandbreedte geven zij een ondergrens van \square 1,5 tot \square 5 miljoen en een bovengrens van \square 15 tot \square 30 miljoen.

We constateren dat veel OV-autoriteiten nadenken over een geschikte omvang van het concessiegebied. Aanleiding van deze discussie wordt mede gevormd door het opheffen van de VOC-status per 1 januari 2004. Er lijkt een trend waarneembaar naar een grotere omvang van concessiegebieden. Concessiegebieden gaan in elkaar op en er ontstaan grensoverschrijdende samenwerkingen, bijvoorbeeld tussen de provincie Overijssel en de provincie Flevoland (concessiegebied IJsselmond). Daarnaast is er een aantal erg grote concessiegebieden ontstaan, zoals Groningen stad-Groningen streek-Drenthe en Noord-Holland-Noord.

Conclusie: Veel OV-autoriteiten denken na over de optimale omvang van concessiegebieden. Er is sprake van een minimumomvang van de concessie om nog op een efficiënte manier het vervoer te kunnen verrichten. Te grote concessies beperken de toetreding. In de onderzoeksperiode is sprake van een schaalvergroting van de aanbestede concessies.

4.2 BEVINDINGEN 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.

4.2.1 Programma van eisen

De Wp2000 verplicht de concessieverlener bij aanbesteding tot het opstellen van een programma van eisen (PvE). Dit PvE vormt de weerslag van de eisen en wensen die OV-autoriteiten stellen aan het openbaar vervoer in het concessiegebied. Het vormt daarmee een belangrijk stuk informatie voor de vervoerder om zijn aanbidding op te baseren.

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

- Dienstregeling kwalitatief, zoals het aandoen van specifieke locaties.
- Nieuw materieel.
- Financiën.
- Dienstregeling kwantitatief, zoals aantal dienstregelingsuren.
- Lijnvoering netwerk.

In niet-aanbestede concessiegebieden is het hebben van een PvE niet verplicht. Wij hebben de OV-autoriteiten in niet-aanbestede gebieden gevraagd aan welke elementen zij het meeste aandacht besteden in hun overleg met de vervoerder. Dit betreft de volgende elementen:

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

In zowel aanbestede als niet-aanbestede gebieden zien we een vertaling van de beleidsdoelen in de belangrijkste elementen uit het PvE. De belangrijkste elementen liggen 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.

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: 28% van de concessies heeft een looptijd van één tot twee 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 met 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 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. De OV-

autoriteit kan wel de uitgangspunten uit het PvE toetsen aan de ontwerpdienstregeling van de vervoerder.

Vooraf vanuit de vervoerbedrijven is aangegeven dat er behoefte is aan meer tariefvrijheid en aan de invoering van de chipkaart. Op dit moment is er al sprake van uiteenlopende tariefformules en acties zowel in aanbestede als in niet-aanbestede gebieden, maar deze worden beperkt door het systeem van de Nationale Vervoerbewijzen. De invoering van de chipkaart geeft vervoerbedrijven meer inzicht in hun opbrengsten en meer mogelijkheden ten aanzien van het tariefinstrument.

Conclusie: De beleidsdoelen van OV-autoriteiten worden over het algemeen vertaald in de belangrijkste elementen van het PvE. De verschillen tussen de belangrijkste punten uit de PvE's van aanbestede en niet-aanbestede concessiegebieden zijn vrij klein. Wel wordt bij aanbestede gebieden in het PvE vaker nieuw materieel voorgeschreven. Een aandachtspunt vormt de vaststelling van de dienstregeling en de mogelijkheden van de inzet van het tariefinstrument.

4.2.2 Ontwikkelfunctie

De Wp2000 maakt de OV-autoriteit binnen haar 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 moet 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 die 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 81% van de aanbestede concessies vooral een verantwoordelijkheid van de OV-autoriteit is. Bij de niet-aanbestede concessies is de verdeling als volgt: ongeveer tweederde bij de OV-autoriteit en eenderde bij de vervoerder. In de meetperiode is voor zowel aanbestede als niet-aanbestede gebieden een kleine verschuiving richting OV-autoriteit waarneembaar. Opvallend genoeg ligt zoals eerder aangegeven het opbrengstenrisico in zowel de aanbestede als de niet-aanbestede gebieden vaker bij het OV-bedrijf, ondanks het feit dat de ontwikkelfunctie vaker bij de overheid ligt.

Uit de interviews komt een gemengd beeld naar voren. In gesprekken met OV-autoriteiten wordt benadrukt dat de ontwikkelfunctie minder dan aanvankelijk beoogd bij de vervoerder terechtkomt en vaker bij de OV-autoriteit wordt gehouden. Voorbeelden hiervan zijn de concessie Groningen stad-Groningen streek-Drenthe (zie onderstaand kader) en Noord-Brabant. Aan de andere kant is in de concessies Veluwe (zie onderstaand kader), Almere en Midden-Zeeland juist ervoor gekozen om de ontwikkelfunctie meer bij de vervoerder te leggen. Vervoerbedrijven spreken dan ook nog niet van een trend.

Groningen stad-Groningen streek-Drenthe (GGD): ontwikkelfunctie bij de overheden

Groningen en Drenthe hebben ervoor gekozen om voor de grote GGD-concessie zelf de ontwikkelfunctie in te gaan vullen. Hiervoor is een apart ontwikkelbureau in het leven geroepen. In het bestek zijn vervolgens alle vereisten tot in detail vastgelegd, tot en met de styling van de bussen. De concessie is gewonnen door de zittende vervoerders Arriva en MTI (die het vervoer in verband met faillissement inmiddels heeft overgedragen aan BBA).

De concessieverleners in het noorden zien een bevestiging van hun keus in het feit dat het vervoer 10% duurder zou zijn uitgevallen, indien zij de ontwikkelfunctie en het opbrengstrisico bij de vervoerders zouden hebben gelegd. De vervoerders spreken dit tegen: hun werd gevraagd in hun offerte aan te geven wat de prijsconsequentie zou zijn van het nemen van opbrengstrisico, maar dit leverde geen punten op. Zij hebben naar eigen zeggen daarom geen risico genomen.

Veluwe: ontwikkelfunctie bij vervoerder

De provincie Gelderland heeft in haar bestek de vervoerders veel ruimte gegeven om met eigen ideeën te komen. De prijs kreeg een gewicht van 40%. Om nieuwe vervoerders een goede kans te geven, werd enkele maanden tijd gegund voor het maken van de offerte. BBA heeft de concessie gewonnen van de zittende vervoerder Connexxion.

Overheden die onderhands concessies gunnen, geven over het algemeen wat meer ruimte aan de vervoerder dan overheden die concessies aanbesteden. Bij een onderhandse gunning worden er vaker in gezamenlijk overleg afspraken gemaakt over de te leveren voorzieningen en de kwaliteit van de dienstverlening.

Hierbij geeft de overheid vaak de beleidsmatige kaders aan en vult de vervoerder deze in. Bij een Europese aanbesteding mag er niet worden samengewerkt bij het opstellen van het PvE. Een andere reden is een zekere mate van risicomijding door de OV-autoriteit bij de eerste schreden op het aanbestedingspad.

Het ROA heeft dit probleem op een creatieve manier omzeild door voorafgaand aan de aanbesteding Zaanstreek een marktconsultatie te houden over de gunningscriteria, hetgeen tot uiting kwam in de waardering voor het bestek door de offerende vervoerders.

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 zo veel mogelijk geobjectiveerd 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 prijs en kwantiteit van het voorzieningenniveau, vaak in dienstregelingsuren (DRU's). Tijdens de meetperiode is er een beweging gaande waarbij de OV-autoriteiten zich meer bewust zijn geworden van de werking van de beoordelingscriteria en meer bewuste keuzes maken op dit punt. Dit hangt ook mede samen met het toegenomen strategische gedrag van de vervoerders bij de inschrijvingen. Zij richten zich in hoge mate op deze criteria en leveren scherpe offertes in reactie hierop. Onderdelen van de uitvraag die niet of met een klein gewicht zijn opgenomen, worden in de offertes dan ook niet of nauwelijks uitgewerkt. Dit kan leiden tot situaties zoals in Amersfoort, waarbij het bestek ruimte bood voor aanbiedingen die in de praktijk problemen bleken te geven. Dit werd door de bidders ook wel

voorzien maar toch aangeboden, aangezien dit de meeste kans op gunning met zich meebracht.

Conclusie: De ontwikkelfunctie ligt in de meeste gevallen voornamelijk bij de OV-autoriteit, zowel bij aanbesteding als bij onderhandse gunning. In geval van een openbare aanbesteding ligt de ontwikkelfunctie vaker bij de OV-autoriteit dan bij een onderhandse gunning. Er is hierbij een verdere verschuiving richting de OV-autoriteit waarneembaar gedurende de onderzoeksperiode; er is hier dus (nog) minder ontwikkelruimte voor de vervoerder gekomen. Overigens geven de vervoerders aan dat deze verschuiving in 2004 niet meer zichtbaar is.

Verklaringen voor de verschuiving in de onderzoeksperiode zijn volgens respondenten:

- Toenemende politieke belangstelling voor de kwaliteit van het openbaar vervoer in de regio. Hierdoor is bij de OV-autoriteit de wens ontstaan om het gewenste product beter te specificeren.
- Negatieve ervaringen (eigen en elders in Nederland) met het leggen van de ontwikkelfunctie bij de vervoerder leiden tot het weer naar de OV-autoriteit toehalen van deze functie. Hierbij speelt het gevoel dat vervoerbedrijven door bezuinigingen minder in staat zouden zijn de ontwikkelfunctie op zich te nemen.
- De uitwerking van de gunningscriteria en de beoordeling is lastiger bij het geven van meer ontwikkelruimte. Op dit punt is wel een leereffect zichtbaar.
- Toegenomen bewustzijn bij de OV-autoriteiten van het belang van duidelijke en afgebakende beoordelingscriteria, mede door het toegenomen strategische biedingsgedrag van de vervoerbedrijven.

4.2.3 Informatieverstrekking zittende vervoerder in 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 aanbidders over dezelfde informatie beschikken, zodat er sprake is van gelijke concurrentieverhoudingen. De OV-autoriteiten die aanbesteden, beoordelen de tijdigheid van de levering van informatie door de zittende vervoerder voor de drie door ons gevraagde categorieën verschillend: de levering van informatie op vervoerskundig gebied wordt als goed tot redelijk beoordeeld en de informatieverstrekking op financieel gebied is overwegend redelijk. De informatielevering op het gebied van personeel wordt in 57% 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.

Knelpunt in de informatieverstrekking is daarmee 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 vooral voor het indirecte personeel (het aantal stafmedewerkers op het hoofdkantoor dat aan de concessie moet worden toegerekend). Vervoerders kunnen hier ook strategisch mee omgaan: door de personeelsopgave te verhogen,

prijst men in feite de concurrent uit de markt. Vervoerders weten van elkaar dat ze dit doen. Dit leidt regelmatig tot het voeren van kostbare juridische procedures door vervoerders. Overigens is volgens de respondenten in de verstrekking van informatie over personeel tijdens de onderzoeksperiode wel enige verbetering opgetreden. 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. had opgegeven, terwijl Arriva van oordeel was de concessie met 320 f.t.e. te kunnen verzorgen.

Op het gebied van informatieverstrekking is specifiek de informatie ten aanzien van de inkomsten uit de Studenten OV-kaart (SOV-groei) genoemd. Deze opbrengsten kunnen behoorlijk oplopen en medebepalend zijn voor het voorzieningsniveau dat de vervoerder op de weg kan brengen. De wijze waarop deze geldstroom loopt, wordt geregeld tussen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de zittende vervoerbedrijven. De OV-autoriteit dient een indicatie van dit bedrag in het bestek op te nemen, anders heeft de zittende vervoerder een concurrentievoordeel. OV-autoriteiten geven aan dat ze soms moeite hebben om de benodigde informatie te verkrijgen; de zittende vervoerder geeft soms geen duidelijkheid over de SOV-groei. 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 soms moeten gissen hoe groot de SOV-groei voor de concessie is, 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-groei te krijgen. Overigens zien vervoerbedrijven wel een verbetering in de opgave over de SOV-groei; de hoogte van het bedrag is in Mobis-verband voor de concessiegebieden is sinds kort bekend. De verdeling leidt soms nog tot problemen.

Conclusie: De aanbestedende OV-autoriteiten zijn tevreden over de kwaliteit en tijdigheid van de door de zittende vervoerder geleverde informatie op vervoerskundig en financieel gebied. Ontevreden zijn ze over de kwaliteit en tijdigheid van de personele informatie. Ook de informatie over de Studenten OV-kaart (SOV-groei) blijft in de onderzoeksperiode onvoldoende en vormt een toetredingsdrempel voor nieuwe vervoerders.

4.2.4 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, de vervoersmarkt (zoals actuele dienstregeling, bezettingsgraad, opbrengsten, kosten) en personele aspecten. De vervoerders zijn in het algemeen redelijk tevreden over de informatieverstrekking door de OV-autoriteiten. Waar dit bij de eerste aanbestedingen nog als een knelpunt werd ervaren, blijkt dit tegenwoordig nauwelijks meer zo te zijn.

In het algemeen worden de informatiebijeenkomsten die bij openbare aanbestedingen worden gehouden, positief gewaardeerd. Wel beschouwen de vervoerders het 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 zijn in het algemeen redelijk tevreden over de informatieverstrekking door de OV-autoriteiten. Het lijkt erop dat problemen ten aanzien van gebrekkige informatievoorziening bij eerdere aanbestedingen aanloopproblemen waren, die nu grotendeels zijn weggenomen.

4.2.5 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 ruim de helft van de aanbestede gebieden tussen de 1 en 2 f.t.e. Het gemiddelde over de aanbestede concessiegebieden die op dit punt informatie hebben verstrekt, bedraagt 1,2 f.t.e. In geld uitgedrukt is dit ongeveer \square 72.000¹⁰. In niet-aanbestede gebieden worden er minder f.t.e. ingezet in de voorbereiding (23% zet 1 of 1,5 f.t.e. in en meer dan 1,5 komt niet voor). Het gemiddelde over de niet-aanbestede concessiegebieden bedraagt ongeveer 0,6 f.t.e., dus ongeveer de helft ten opzichte van aanbestede gebieden. In geld uitgedrukt is dit ongeveer \square 36.000. Het is ook logisch dat in niet-aanbestede gebieden de voorbereiding minder kost, 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 altijd bij het voorbereiden gebruikgemaakt van externe ondersteuning. De ingehuurde capaciteit is ofwel relatief klein (tot \square 25.000) ofwel groot ($>$ \square 100.000). Opvallend is hierbij dat de VOC-gemeenten die hebben aanbesteed, zonder uitzondering veel ondersteuningscapaciteit hebben ingezet ($>$ \square 100.000). Waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat deze gemeenten gezien het vervallen van hun status geen capaciteit (die toch al beperkt is) vrijmaken om eenmalig een aanbesteding voor te bereiden.

In de niet-aanbestede gebieden wordt in 15% van de gebieden aangegeven dat er geen ondersteuning is gebruikt. In 36% van de concessiegebieden wordt aangegeven dat deze onbekend en daar dus waarschijnlijk beperkt is.

Er is geen verband geconstateerd tussen omvang van de (interne en externe) voorbereiding en de omvang van de concessie. Externe inhuur is een keuze die elke concessieverlener voor zichzelf maakt en daarvoor met name kijkt naar de beschikbare interne capaciteit en de deskundigheid.

Om een globale indicatie te krijgen van het saldo van de kosten en opbrengsten van de aanbestedingen kan de volgende berekening worden gemaakt. Met de eigen in-

¹⁰ Navraag bij OV-autoriteiten leert dat de medewerkers die zich bezighouden met voorbereiding en beheer van concessies, zitten in schaal 10-12 BBRA. Voor de berekeningen aangaande voorbereiding en beheer is een bedrag aangehouden dat een gemiddelde is van deze schalen, namelijk \square 60.000 per f.t.e., inclusief sociale lasten.

zet (gemiddeld zo'n €75.000,-) en de inhuur van externen (we gaan uit van zo'n €125.000) is gemiddeld rond de €200.000,- gemoeid. Zoals in het volgende hoofdstuk is beschreven hebben we een gemiddelde daling van het DRU-tarief na aanbesteding vastgesteld van rond de 7%, met indicaties van grotere dalingen. De betwistbare markt voor het OV bestaat in de door ons gehanteerde indeling uit 69 concessiegebieden en een totale omzet van €0,9 miljard. De gemiddelde omzet per concessiegebied bedraagt dan rond de €13 miljoen. Een besparing van 7% levert dan een voordeel op van rond de €900.000,-. Afgezet tegen de kosten van €200.000,- resteert er een positief saldo van €700.000,-

Deze cijfers zijn zeer indicatief en kunnen in individuele gevallen zeer uiteenlopen. Bovendien zeggen de tot nu toe gerealiseerde dalingen van het DRU-tarief weinig over de houdbaarheid op termijn. Ook de bezuinigingen spelen hierbij een rol. Daarnaast worden er bij de onderhandse gunningen ook DRU tarief dalingen gerealiseerd, wel mede beïnvloed door de aanbestedingen. Wel kunnen we de conclusie trekken dat in de onderzoeksperiode het saldo tussen de kosten en de opbrengsten van de aanbestedingen overall positief uitvalt.

OV-bedrijven melden veel tijd en geld kwijt te zijn aan het opstellen van offertes. Ze geven aan dat de kosten van de inzet van eigen personeel (Connexxion heeft bijvoorbeeld een speciaal tenderteam) en van het voeren van juridische procedures hoog zijn. Bij elkaar zou het gaan om 'enkele tonnen' per offerte. We gaan er vanuit dat de vervoerbedrijven deze kosten verdisconteren in hun aanbieding.

Conclusie: Aanbesteden van concessies kost meer geld en personele inspanning dan niet aanbesteden, maar het financiële saldo is overall positief

4.3 BEVINDINGEN CONCESSIEVERLENINGS- EN IMPLEMENTATIEFASE

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

4.3.1 Inschrijvende vervoerders aanbestede gebieden

Uit de verzamelde informatie blijkt dat Arriva, BBA/Connex en Connexxion (de ABC-bedrijven) op meerdere openbaar aanbestede concessiegebieden hebben ingeschreven. Opvallend hierbij is wel dat ze niet op alle concessies inschrijven. Zo hebben Connexxion en BBA/Connex niet ingeschreven voor de concessies op de Waddeneilanden en schrijft Connexxion niet in waar dochterbedrijf Hermes inschrijft. Stadsvervoer Nederland laat de laatste tijd steeds meer van zich horen en schrijft steeds vaker in. In juni 2004 heeft Stadsvervoer Nederland een concessie voor het verzorgen van het streekvervoer in het oostelijk deel van de provincie Utrecht gewonnen. De overige aanbieders bij openbare aanbestedingen (Syntus, Hermes, TCR, etcetera) 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 (bijvoorbeeld de bekostigingssystematiek) is voor buitenlandse toetreders om via een aanbesteding 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 en inmiddels ook Stadsvervoer Nederland die inschrijven op aan te besteden concessies. Buitenlandse toetreders hebben zich tot nu toe niet ingeschreven op concessies. Wel hebben twee grote buitenlandse ondernemingen ervoor gekozen in Nederland mee te dingen door middel van aankoop van een Nederlands vervoerbedrijf.

4.3.2 Gunningscriteria

OV-autoriteiten maken van tevoren duidelijk op basis van welke criteria de concessie wordt gegund. Hierbij baseren ze zich op de gestelde beleidsdoelen. 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. Daarnaast geven OV-autoriteiten aan dat de leeftijd en toegankelijkheid van het materieel en het oordeel van het klantenpanel belangrijke criteria zijn die in het beoordelings- en gunningsproces een rol spelen.

De 'totale kosten van de dienstregeling' worden met name door provincies als belangrijkste criterium wordt genoemd, terwijl kaderwetgebieden en VOC-gemeenten aangeven dat met name 'kwaliteit OV' als belangrijkste criterium wordt gehanteerd. De vervoerders bevestigen de indruk dat concessieverleners veel concessies gunnen op basis van de prijs voor het OV-product ('prijs per DRU'), en in mindere mate de kwaliteit ervan. Voorbeelden van concessies waar de prijs leidend was, zijn de GGD-concessie en ook Rivierenland en Amersfoort. Een voorbeeld van een concessie waar de kwaliteit leidend is, is de concessie Veluwe. 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.

Zowel overheden als vervoerders zien een toenemende aandacht voor kwaliteit als gunningscriterium. Op dit punt zijn duidelijk leereffecten opgetreden. Het hanteren van harde kwantitatieve gunningscriteria geeft de meeste zekerheid over de

aanbiedingen en zijn het gemakkelijkst te vergelijken. Kwaliteit is wat dit betreft lastiger te operationaliseren en te beoordelen. Er wordt echter in toenemende mate en met succes ervaring mee opgedaan.

Conclusie: De totale kosten en de kwaliteit van het OV zijn de belangrijkste gunningscriteria, waarbij het accent vooral ligt op het eerste. Door leerervaringen met het uitwerken en de werking van de gunningscriteria wint kwaliteit wel aan belang.

4.3.3 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 opzichte van elkaar minder doorzichtig.

4.3.4 Besprekingen na het gunningsbesluit

Over het algemeen vinden na afloop van aanbestedingen besprekingen plaats met de winnende vervoerders over de concessieovereenkomst. In deze besprekingen staat met name de dienstregeling centraal. Daarnaast wordt 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 'puntjes 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.

Een vervoerder meldt een wel zeer bijzondere bespreking met een provincie na gunning van de concessie. De provincie had in haar bestek geen maximumrijksbijdrage opgenomen. De vervoerder bood de laagste prijs, maar deze was toch nog hoger dan wat beschikbaar was. Het bedrijf werd gevraagd om een nieuw vervoerplan te maken dat niet de geboden 49.000 DRU's bevatte, maar slechts 43.000. De kosten van het maken van dat plan werden niet vergoed.

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

Conclusie: Over het algemeen vinden bij openbare aanbesteding na gunning besprekingen plaats over de concessieovereenkomst. Met name gaat het hier om de dienstregeling.

4.3.5 Bezwaren

In vijf van de aanbestede concessiegebieden is in de enquête aangegeven dat er na gunning bezwaar is aangetekend met betrekking tot de aanbesteding (24%). Uit de interviews blijkt dat dit in meer gevallen is voorgekomen. De bezwaren worden achteraf vooral door verliezende vervoerbedrijven ingediend. De bij de OV-autoriteit ingediende bezwaren hadden met name betrekking op de informatieverstrekking en overdracht van personeel bij de concessieverlening. Ook de transparantie van de aanbestedingsprocedure (vaak de wijze van beoordeling) 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 voorzover ons bekend tot nu toe het bezwaar van een vervoerbedrijf gehonoreerd door de OV-autoriteit.

De bezwaarprocedures eindigen door een verschillende interpretatie van wetsartikelen nogal eens voor de rechter. Een van de eerste zaken betrof de aanbesteding van de concessie Leeuwarden. De rechter oordeelde dat het niet mogelijk is gegevens van het jaar voorafgaand aan de startdatum te leveren, zoals de wet eist, omdat dat een lopend jaar is. 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.

Uit een nadere inventarisatie van het CVOV blijkt dat er in de periode 2001- 2003 acht rechtszaken zijn geweest in relatie met de aanbestedingen, dat is bij ruim een kwart van de aanbestedingen. Zes van deze zaken zijn aangespannen door vervoerders (waarvan vier maal door Connexxion), één door de vakbonden en één door een OR. Deze rechtszaken hebben gespreid plaatsgevonden: twee in 2001, drie in 2002 en drie in 2003.

De vervoerbedrijven hebben, zoals gezegd, veel kosten gemaakt bij het voeren van de verschillende rechtszaken. Ook de OV-autoriteiten hebben hierbij kosten moeten maken. Vanuit de vervoerbedrijven wordt aangegeven dat zij behoefte hebben aan duidelijkere spelregels rond de aanbestedingen en de overdracht van concessies, vooral op het punt van de personeelsopgave en overdracht. Naast rechtszaken tussen vervoerbedrijf en OV-autoriteit hebben er ook rechtszaken gediend tussen vervoerbedrijven onderling en vervoerbedrijven en vakbonden.

Hoewel bij OV-autoriteiten wel enige leereffecten zijn opgetreden met betrekking tot de omgang met de personeelsparagraaf hebben wij geen aanwijzingen dat het indienen van bezwaren alleen in de aanloopfase zal optreden. Bij overgang van concessies kan er altijd onduidelijkheid ontstaan.

Conclusie: In circa een kwart van de aanbestede concessiegebieden is bezwaar aangekend tegen de concessieverlening, vooral in relatie tot informatie over en overgang van personeel en over de transparantie van de gevolgde procedure. Er zijn in de periode 2001-2003 acht zaken voor de rechter gekomen. Met de gevoerde rechtszaken zijn aanzienlijke bedragen gemoeid.

4.3.6 Periode van overdracht

De periode tussen gunning en dienstuitvoering van het openbaar vervoer in de aanbestede concessiegebieden blijkt per concessiegebied (sterk) te verschillen. In 24% van de aanbestede concessiegebieden zit de periode van overdracht tussen de nul en drie maanden, in 43% van de gevallen tussen de drie en de zes maanden en in 33% van de gebieden is de periode langer dan zes maanden. In de gevallen dat de periode van overdracht nul tot drie maanden bedraagt, betreft het provinciale concessies. Kaderwetgebieden en oud-VOC-gemeenten hanteren in 50% van hun gebieden een periode van tussen de drie en zes maanden en in 50% een langere periode dan zes maanden. Gedurende de onderzoeksperiode is een ontwikkeling naar een verlenging van de periode waarneembaar¹¹.

Uit de afgenomen interviews met vertegenwoordigers van de OV-autoriteiten en de vervoerbedrijven komt het beeld naar voren dat de gehanteerde implementatieperiodes in veel gevallen nog steeds als te kort ervaren worden. Bij de inwerkingtreding van de gegunde concessie dient immers in veel gevallen nieuw en/of aangepast materieel te worden ingezet. Enkele vervoerbedrijven geven aan dat in dergelijke gevallen een 'voorbereidingsperiode' van ten minste negen maanden vereist is. Met name in die gevallen waarbij de concessie overgaat van de zittende vervoerder naar een nieuwe vervoerder, is dit aan de orde. Eén vervoerder doet de suggestie om de ingangsdatum in het bestek afhankelijk te maken van het moment van gunning, omdat er vrijwel altijd vertraging optreedt in de gunningsdatum. Dit laatste wordt ook door de OV-autoriteiten aangegeven.

Vervoerder MTI meldt dat zij voor implementatie van de concessie Zuid-West-Drenthe slechts anderhalve maand had (gunning op 13 januari 2004, ingang op 1 maart). Alleen omdat zij de zittende vervoerder was, kon zij het in zo'n korte periode realiseren.

Conclusie: De gehanteerde periode van overdracht is meestal korter dan zes maanden. Dit wordt in veel gevallen door zowel OV-autoriteiten als vervoerders als te kort ervaren. Vaak komt dit door een uitlopende voorbereiding door de OV-autoriteiten en het vasthouden aan de geplande ingangsdatum van de concessie.

¹¹ Ten tijde van ons tussenrapport zat de periode van overdracht in 37% van de gebieden tussen de nul en drie maanden en in 25% van de gebieden tussen de drie en zes maanden. In 31% was de periode langer dan zes maanden.

4.3.7 Overdracht personeel

De Wp2000 kent een uitgebreide regeling over de positie van personeel na overgang van de concessie naar een nieuwe vervoerder. De regeling komt erop 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 de CAO's en de 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.

De wisseling van de vervoerder heeft volgens tabel 3.5 in hoofdstuk 3 nu achtmaal plaatsgevonden¹². De feitelijke overdracht heeft in vijf gevallen plaatsgevonden. In drie van deze gevallen heeft dit tot problemen geleid, die ook tot juridische procedures leiden. Overdracht van personeel is daarmee een knelpunt.

Vervoerbedrijven geven aan dat de gevolgen van een mogelijke overgang groot zijn voor het betrokken overtollig direct en indirect personeel (met name oudere werknemers). 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 vroeg Arriva chauffeurs met standplaats Tiel te verhuizen naar Meerkerk. Daarbij is de kans aanwezig dat zij na de volgende concessieverlening na vier jaar weer moeten overstappen. Hoewel de hier beschreven gevolgen voor de werknemers direct voortvloeien uit de wettelijke bepalingen en de bescherming van het personeel, en gerekend kunnen worden tot de voorziene frictiekosten bij concessieovergang, zijn dit voor de betrokken personeelsleden geen prettige effecten.

In de gesprekken wordt daarbij ook aangegeven dat een deel van de problematiek voortkomt uit de wijze waarop de vervoerbedrijven ermee 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.

Respondenten geven aan 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 zeventig chauffeurs van Hermes over te nemen, maar uitsluitend zij die werkzaam waren in het betreffende concessiegebied. Tussen beide partijen ontstond hierover onduidelijkheid. Pas na een dreigende actie van de bonden ging Arriva uiteindelijk akkoord. In BRU Noordwest werd het personeel pas in een laat stadium door de zittende vervoerder geïnformeerd.

¹² Meetmoment gunning uiterlijk per 1 juni 2004.

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. Zij merken op dat de Wp2000 voorschrijft dat er geen concurrentie mag plaatsvinden 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 tenietgedaan. Hierbij kan worden aangetekend dat er voor een deel van het vervoer een verschuiving heeft plaatsgevonden richting meer vraagafhankelijk vervoer, dat vaak wordt gereden door een taxichauffeur en dus valt onder de taxi-CAO. De bonden beschouwen dit als ongewenste concurrentie op arbeidsvoorwaarden. De meeste andere respondenten achten dit een onvermijdelijke consequentie van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen.

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 en dan met name de indirecte indirecten (staf op hoofdkantoor). Vervoerbedrijven hebben 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 in het verlengde hiervan ook de informatieverstrekking door de zittende vervoerder een probleem. Inmiddels is de zogenaamde Veegwet Wp2000 in aantocht, waarin onder meer in de personeelsparagraaf een aantal punten wordt uitgewerkt (accountantsverklaring, afspiegeling personeel).

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 speelt (faciliterend of sturend), 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 knelpunt bij de aanbestedingsprocedures en leidt tot onrust bij het personeel en tot juridische procedures. 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 en handelen naar aanleiding hiervan ook verschillend.

4.3.8 Overdracht materieel

Ook het materieel en de gebouwen kunnen bij wisseling van de vervoerder worden overgedragen. Deze overdracht lijkt minder problemen op te leveren dan het personeel. Voor de vervoerders leidt een korte implementatietijd soms tot problemen om het materieel rond te krijgen. Knelpunt lijkt dat er op dit moment nauwelijks sprake is van een ontwikkelde markt in gebruikte voertuigen. Een korte implementatietermijn leidt ertoe 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 geven OV-autoriteiten aan dat er tussen concessiegebieden wordt geschoven met (nieuw) materieel om aan de eisen te voldoen. De overdracht van materieel komt in de praktijk niet voor. Wat stallingen betreft, 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.

Conclusie: Het overdragen van gebouwen en de aanschaf van materieel leiden 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.

4.4 BEVINDINGEN BEHEERSFASE

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

4.4.1 Monitoring door OV-autoriteit

Uit de enquête blijkt dat in bijna alle concessiegebieden, al dan niet aanbesteed, de uitvoering wordt gemonitord om te kijken in hoeverre de gestelde beleidsdoelen worden bereikt. Nog niet altijd is de monitoring ook daadwerkelijk op gang gekomen. Een oorzaak hiervoor is de soms aanwezige capaciteitsproblematiek bij OV-autoriteiten.

De volgende vraag is wie de monitoring uitvoert: de OV-autoriteit, de vervoerder of beiden. Monitoring door een derde partij blijkt nauwelijks voor te komen. In de meeste gevallen vindt de monitoring plaats door de OV-autoriteit, zowel in aanbestede als in niet-aanbestede gebieden. In 44% van de aanbestede gebieden waar gemonitord wordt, voert de OV-autoriteit deze uit tegenover 38% bij de niet-aanbestede gebieden. Ook wordt de uitvoering veelal gezamenlijk ter hand genomen. Bij eenderde van de aanbestede gebieden en 38% van de niet-aanbestede gebieden wordt de uitvoering gezamenlijk gedaan. Dat de OV-autoriteit een belangrijke rol heeft in de monitoring, is begrijpelijk gezien het feit dat de concessie door de OV-autoriteit verleend wordt.

In de uitvoering van de monitoring is een kleine verschuiving waar te nemen. Werd de monitoring in het begin van de onderzoeksperiode nog in 50% van de gevallen uitgevoerd door de OV-autoriteit, inmiddels is dat meer verdeeld tussen OV-autoriteit en de gezamenlijke uitvoering door OV-autoriteit en vervoerder. Opvallend is dat de monitoring in één concessiegebied wordt uitgevoerd door een samenwerkingsverband tussen vervoerder en consument.

In niet-aanbestede gebieden is juist een verschuiving richting uitvoering van de monitoring naar de OV-autoriteit waarneembaar. Waar ten tijde van de tussenrapportage (juni 2003) de monitoring hoofdzakelijk gezamenlijk werd uitgevoerd,

gebeurt dit nu in een gelijk aantal gevallen door de OV-autoriteit alleen of gezamenlijk.

Tevens is aan de OV-autoriteiten gevraagd wat de belangrijkste onderwerpen van monitoring zijn. Door monitoring van deze onderwerpen kan gekeken worden in hoeverre de beleidsdoelen zijn bereikt. In aanbestede gebieden zijn reizigersaantallen, kwaliteit dienstuitvoering en klanttevredenheid in gelijke mate van belang. Financiële aspecten worden relatief weinig genoemd. Opvallend verschil tussen aanbestede en niet-aanbestede gebieden is dat in aanbestede gebieden klanttevredenheid relatief vaker als monitoritem wordt genoemd.

In bijna alle aanbestede concessiegebieden wordt met een vaste frequentie gemonitord. In de meeste gevallen is dit elke maand of kwartaal. In de niet-aanbestede gebieden is dit minder eenduidig.

Conclusies:

- In de meeste concessiegebieden, aanbestede en niet-aanbestede, wordt gemonitord.
- In aanbestede concessies voert de OV-autoriteit iets vaker zelf de monitoring uit; in niet-aanbestede concessies doen de vervoerder en OV-autoriteit dit iets meer samen.
- In aanbestede concessies is klanttevredenheid vaker een monitoronderwerp dan bij niet-aanbestede concessies.

4.4.2 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 het beheer van de concessie betreft onderzocht. In verreweg de meeste aanbestede concessiegebieden (57%) houdt zich maximaal 0,5 f.t.e. bezig met beheer. In 24% van de gevallen gaat het om 1 f.t.e. Slechts in 15% van de concessiegebieden betreft dit een hoger aantal (1,5 à 2 f.t.e.). Gemiddeld over de aanbestede concessiegebieden bedraagt het ongeveer 0,7 f.t.e. In geld uitgedrukt is dit □ 42.000.

Voor 30% van de niet-aanbestede concessiegebieden is het aantal f.t.e. dat zich met de beheerstaak bezighoudt onbekend. Kennelijk zijn beheersactiviteiten moeilijk te scheiden van andere OV-activiteiten en zal het aantal f.t.e. laag zijn. In die gebieden waar het wel bekend is, gaat het in 79% van de gevallen om een aantal f.t.e. van maximaal 0,5 en in 18% om 1 f.t.e. Gemiddeld over de niet-aanbestede concessiegebieden bedraagt het ongeveer 0,4 f.t.e. In geld uitgedrukt is dit □ 24.000.

In niet-aanbestede gebieden wordt er dus gemiddeld minder f.t.e. ingezet voor het beheer dan in aanbestede gebieden. Dit is ook logisch omdat in deze gebieden de afspraken meestal nog weinig veranderd zijn. In veel gevallen zijn contracten voor enkele jaren omgezet in concessies en is er dus nog niet ingezet op verzakelijking.

Ten aanzien van de externe ondersteuning bij het beheer geldt dat deze voornamelijk onbekend of laag is (maximaal □ 25.000). Dit betekent dat er bij het beheer van de concessie dus nauwelijks sprake is van externe ondersteuning.

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

4.5 BEVINDINGEN BETROKKENHEID PARTIJEN

In deze paragraaf besteden wij specifiek aandacht aan de betrokkenheid van de consumentenorganisaties en overige partijen.

4.5.1 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 concessieverlening in de richting van de consumentenorganisaties. Op grond van de wet zijn de OV-autoriteiten verplicht voordat het PvE wordt vastgesteld advies te vragen.

In alle aanbestede en in praktisch alle niet-aanbestede concessiegebieden wordt enige betrokkenheid gemeld van consumentenorganisaties. Dit geldt met name voor de definitie- en ontwerpfase van de concessieverleningscyclus. Ouderenverenigingen en Rover zijn de organisaties die verreweg het meeste worden genoemd, in aanbestede gebieden respectievelijk 71% en 67%. In 14% van de aanbestede gevallen is ook de ANWB betrokken en in 33% een consumentenplatform (waarin deze organisaties al dan niet zijn vertegenwoordigd).

In het Besluit personenvervoer 2000 zijn de criteria benoemd waaraan organisaties moeten voldoen om in de zin van de Wp2000 als consumentenorganisatie te worden aangemerkt (rechtspersoonlijkheid, belangen van de reizigers in het stads- en streekvervoer behartigen, op nationale en regionale schaal werkzaam zijn). In de praktijk blijkt dat maar weinig consumentenorganisaties aan de genoemde criteria kunnen voldoen, maar dat de meeste concessieverleners ook belangenorganisaties betrekken bij de concessieverlening die niet aan de criteria voldoen.

Wij constateren dat er bij aanbestede concessies meer betrokkenheid is van consumentenorganisaties dan bij niet-aanbestede concessies. Dit geldt voor alle fasen van de aanbestedingscyclus, met uitzondering van de concessieverlenings- en de beheersfase.

Zo worden consumentenorganisaties in de definitiefase bij 81% van de aanbestede concessies betrokken; bij niet-aanbestede concessies is dit 58%. In de beheersfase zijn consumentenorganisaties bij 33% van de aanbestede concessies betrokken en bij 56% van de niet-aanbestede concessies. Hier wordt kennelijk de wet nog niet goed gevolgd (minimaal één keer per jaar informeren van consumentenorganisaties). Overigens zijn bijna alle aanbestede concessies pas sinds begin 2002 of later 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, 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. Vervoerders melden dat

het overleg met consumentenorganisaties steeds vaker een plichtmatig karakter krijgt met een ambtelijk tintje en dat dit overleg allesbehalve een garantie is voor de aandacht voor de consument, omdat deze organisaties in veel gevallen geen representatieve vertegenwoordiging van de reiziger zijn. Sommige vervoerders vinden ook dat de reiziger onvoldoende is betrokken bij de totstandkoming van het product zelf.

Overigens is in de Wp2000 geen verplichting opgenomen over het minimum aantal consumentenorganisaties (met één wettelijk toegestane 'consumentenorganisatie' kan in principe worden volstaan). De decentrale OV-autoriteit is in principe vrij om meer organisaties of individuele consumenten, niet zijnde een consumentenorganisatie volgens de criteria van de wet, om advies te vragen.

Uit een studie onder consumentenorganisaties¹³ is gebleken dat ze het gevoel hebben dat de reiziger te weinig als klant centraal staat. Vervoerbedrijven lijken meer gericht op de wensen van de concessieverlener dan die van de klant. Het zwaartepunt van de verhoudingen ligt doorgaans bij de OV-autoriteit. Hoewel consumentenorganisaties van mening verschillen als het gaat om de vraag via welke as (vervoerder of OV-autoriteit) reizigersinspraak het meest effectief is, zijn ze het erover eens dat consumentenorganisaties beter gefaciliteerd dienen te worden. Ook wordt gepleit voor additionele toetsingsinstrumenten door bijvoorbeeld een onafhankelijk toezichthouder. Op deze manier kunnen consumentenorganisaties hun rol – het geven van gevraagd en ongevraagd advies ter verbetering van de kwaliteit van het OV – beter vervullen.

In de nieuwe Concessiewet is opgenomen dat het advies van de consumentenorganisaties aan OV-autoriteiten in de nabije toekomst de vorm van gekwalificeerd advies met marginale toetsing gaat krijgen. Gevolg hiervan is dat door consumentenparticipatie in het stads- en streekvervoer, het besluitvormingstraject voor de decentrale OV-autoriteit langer zal kunnen gaan duren, maar het biedt de consumentenorganisaties daarentegen meer waarborgen dat de decentrale OV-autoriteit serieus met het advies omgaat. Het advies aan vervoerbedrijven blijft 'gewoon' advies¹⁴.

Op basis van een onderzoek van het CVOV naar de wijze waarop consumentenparticipatie in het stads- en streekvervoer vorm krijgt en heeft gekregen¹⁵, is een aantal kritische succesfactoren geformuleerd ten behoeve van de borging van consumentenparticipatie in het stads- en streekvervoer:

- verwachtingen die worden gewekt, moeten kunnen worden nagekomen, hetgeen ervoor pleit om gedurende het participatieproces continu verwachtingen van participanten te managen;

¹³ De klant centraal, een studie naar de positie van consumenteninspraak in het openbaar vervoer, OPC, juni 2004.

¹⁴ Bij 'gewoon' advies is de vervoerder of de decentrale OV-autoriteit niet verplicht om een besluit dat afwijkt van het advies te motiveren.

¹⁵ Consumentenparticipatie in het stads- en streekvervoer, CVOV, januari 2003

- deelnemers aan participatieprocessen (zowel van de zijde van de decentrale OV-autoriteit als de consumenten(organisaties)) moeten het serieus nemen en er voldoende prioriteit aan geven;
- voorkomen moet worden dat voor de participanten het beeld ontstaat dat de uitgangspunten reeds zijn vastgesteld en alleen in de marge nog zaken bespreekbaar zijn;
- bedacht moet worden dat er (zeker bij de start van een participatieproces) een verschil in kennisniveau kan bestaan tussen verschillende participanten; daarom dient het accent in het begin van het proces meer te liggen op kennisuitwisseling;
- de procesmatige aspecten bij consumentenparticipatie zijn minstens zo belangrijk als de inhoudelijke thema's.

4.5.2 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 iets meer betrokkenheid van inliggende gemeenten bij de aanbestede concessies waarneembaar. Bij inliggende gemeenten is er zelden sprake van echte inspraak. Deze gemeenten adviseren meer of worden geïnformeerd. Er is op dit punt een verschil tussen de kaderwetgebieden en de provincies. Kaderwetgebieden worden geacht namens de gemeenten te opereren en betrekken de gemeenten naar hun aard meer direct in de besluitvorming.

4.5.3 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, het 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, alhoewel er ook slechte voorbeelden worden gemeld. Hierbij hebben wij geen verschil kunnen constateren tussen aanbestede en niet-aanbestede concessies. Voor sommige OV-autoriteiten is het ook echt noodzakelijk om met veel andere autoriteiten af te stemmen. 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). Specifiek is de problematiek rond de grensoverschrijdende lijnen (zie hiervoor paragraaf 4.1.4.).

Wij constateren dat OV-autoriteiten elkaar ook steeds meer opzoeken om te spreken over gezamenlijke concessieverlening. De GGD-concessie is hier een voorbeeld

van. Ook de concessie IJsselmond (provincies Overijssel en Flevoland) kan hier als voorbeeld dienen.

4.5.4 Vervoerder

Het samenspel tussen vervoerder en OV-autoriteit is als gevolg van de concessioneering 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 moet 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. Een aantal van hen geeft ook aan dat deze nieuwe verhouding mede het gevolg is van aanbestedingen en niet bereikt zou zijn met enkel concessioneering. 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. Dit dwingt de overheden hier goed over na te denken.

4.5.5 OR vervoerbedrijven en vakbonden

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.

Uit interviews is naar voren gekomen dat OR'en en vakbonden ten aanzien van de overdracht van personeel eerder in het proces een rol willen spelen en directer willen worden betrokken bij de personeelsoverdrachten.

Het ontslagbesluit dat op grond van de Wet melding collectief ontslag wordt opgesteld, werkt met het 'last in first out'-principe. Gevolg hiervan is dat de oude vervoerder met relatief ouder personeel blijft zitten en dat met name het jonge personeel overgaat. Over de toewijzingscriteria voor overgang van personeel bestaat momenteel discussie. In de Veegwet zijn op dit punt verbeteringen opgenomen en is voorgeschreven dat het bij de toewijzing dient te gaan om een evenwichtige af-

spiegeling van het personeelsbestand. Deze aanpassing van de Wp2000 is echter niet in de onderzoeksperiode in werking getreden.

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. Wel zien we dat OV-autoriteiten elkaar steeds meer opzoeken om te spreken over afstemming en gezamenlijke concessieverlening.
- Het samenspel tussen vervoerder en OV-autoriteit is sterk veranderd door de concessionering en verder verzakelijkt als gevolg van het aanbestedingsinstrument. Beide partijen moeten wennen aan hun nieuwe rolverdeling.
- De OR's van vervoerbedrijven en vakbonden zijn in het algemeen niet direct betrokken bij aanbestedingen.

5. EFFECTEN VAN AANBESTEDING

5.1 AANPAK

Het hoofddoel van de effectanalyse is het bepalen van effecten van het aanbesteden van concessies ten opzichte van het niet aanbesteden ervan op basis van objectieve kwantitatieve meetgegevens. Deze gegevens zijn op drie momenten verzameld (najaar 2002, najaar 2003 en voorjaar 2004). Doordat de bronnen de situatie in 2001, 2002 en 2003 beschrijven, kunnen we tussen deze jaren een effectvergelijking maken tussen aanbestede en niet-aanbestede gebieden. In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van deze vergelijkingen.

Een belangrijke opmerking bij de effectanalyse is het gegeven dat de groep met aanbestede concessies relatief klein is en dat de meetperiode kort is. Hierdoor kan er op basis van de meetgegevens niet gesproken worden van structurele ontwikkelingen. Het zijn indicaties van ontwikkelingen, die samen met het overige materiaal uit het onderzoek een beeld vormen van de effecten van het aanbesteden van OV-concessies.

Om de directe effecten van de aanbestedingen te kunnen bepalen, onderscheiden we twee groepen van aanbestede concessies; een groep concessies waarvan de nieuwe concessiehouder na een openbare aanbesteding medio september 2002 is gaan rijden en een groep waarbij dat voor de periode september 2002 tot september 2003 het geval is. De aanbestede concessies die na september 2003 zijn ingegaan, zijn wat de effectmeting betreft niet meer meegenomen omdat er geen data beschikbaar waren voor en na aanbesteding.

De groep aanbesteding 2002 omvat zeven concessiegebieden met een totale omzet van \square 34.740 miljoen. Hierbij kan worden opgemerkt dat er vier kleine concessiegebieden in deze onderzoeksgroep zitten. Extra analyses zijn gemaakt om te kijken in hoeverre deze gebieden de resultaten van deze groep beïnvloeden. De groep aanbesteed 2003 omvat acht concessiegebieden. De omzet van deze concessiegebieden bedraagt \square 88.380 miljoen. Deze groep is meer substantieel en legt dus meer gewicht in de schaal in de effectanalyse. Om de ontwikkelingen goed te volgen, is in zes aanbestede gebieden diepgaander onderzoek verricht (de zogenaamde gebiedsonderzoeken, zie bijlage 4). De ontwikkelingen in de twee groepen openbaar aanbestede concessiegebieden worden vergeleken met de grote groep van concessies die onderhands zijn gegund. Het gaat hierbij om zestig concessiegebieden.

Door landelijk gegevens te verzamelen op het niveau van alle concessiegebieden, ontstaat er een goede vergelijkingsbasis tussen aanbestede en niet-aanbestede concessiegebieden en kunnen er rode draden worden ontdekt. Door de ontwikkelingen in aanbestede concessiegebieden naast die van de onderhands gegunde concessies te zetten, ontstaat er een beeld van mogelijk 'afwijkende' ontwikkelingen in de aanbestede concessiegebieden. Deze divergenties zijn dan aanleiding om de oorzaken hiervan te onderzoeken en een relatie te leggen met de inzet van het aanbestedingsinstrument. De grote vraag is immers in hoeverre de geconstateerde verschillen tussen aanbestede en niet-aanbestede gebieden het gevolg zijn van het aanbestedingsinstrument of een gevolg zijn van andere factoren. Voor de verschillende

variabelen proberen wij in dit hoofdstuk tot een verklaring te komen van de ontwikkeling in relatie tot het aanbestedingsinstrument.

5.2 VERGELIJKING AANBESTEDEN VERSUS NIET AANBESTEDEN

5.2.1 Vraag OV

Ten aanzien van de reizigerskilometers is er sprake van een forse daling (tabel 5.1). De groep die is aanbesteed in 2002, doet het alleen in het eerste jaar beter (-4%) dan de niet-aanbestede concessies; de groep aanbesteed 2003 doet het net zo slecht (-9%) als de groep niet-aanbesteed. Ook in het gebiedsgerichte onderzoek komt dit beeld terug. In alle gebieden is er overall sprake van een daling van het aantal reizigerskilometers.

De gegevens uit de enquête leveren te weinig betrouwbare informatie om een uitspraak te kunnen doen over de ontwikkeling van het aantal reizigers in aanbestede gebieden. In de gebiedsonderzoeken is nader onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van het aantal reizigers voor en na aanbesteding. Tabel 5.2 doet hiervan verslag.

Tabel 5.1 Effecten op vraag openbaar vervoer.

Onderwerp & variabele	Gegevensbron	Gemiddelde verandering in 2002 aanbestede concessies		Gemiddelde verandering in 2003 aanbestede concessies	Gemiddelde verandering niet-aanbestede concessies	
		2001-2002	2002-2003		2001-2002	2002-2003
Vraag OV						
Reizigers	Enquête Berenschot	*	*	*	3,7%	-5,0%
Reizigerskilometers	WROOV	-3,8%	-11,0%	-9,0%	-6,7%	-9,0%

* Onvoldoende betrouwbare gegevens.

Tabel 5.2 Ontwikkeling aantal reizigers voor en na aanbesteding in enkele specifieke gebieden.

GEBIED	Werkdag	Zaterdag	Verbindend	Ontsluitend
Alkmaar	25%	20%	N.v.t.	N.v.t.
Noord-Holland Noord	5%	-10%	+	-
Amersfoort	2%	-11%	N.v.t.	N.v.t.
Rivierenland	-11%	-7,5%	+	-
Leeuwarden	-	-	+	-
Hoekse Waard/Goeree Ov.	-	+	N.v.t.	N.v.t.

Tabel 5.2 laat zien dat de ontwikkelingen uiteenlopen. Er is gekeken naar de ontwikkeling op werkdagen en op zaterdag. Daarnaast zijn, waar dat van toepassing is, ook de verbindende en ontsluitende lijnen onderzocht.

Het blijkt dat op werkdagen vooral in Alkmaar een opvallende stijging valt te constateren, dat er in Noord-Holland Noord en in Amersfoort sprake is van een kleine stijging, en dat er in de overige drie gebieden sprake is van een afname van het aantal reizigers op werkdagen. Op zaterdagen is overal sprake van een afname, behalve weer in Alkmaar. Het is opvallend dat er een duidelijk patroon is in de ontwikkeling van het aantal reizigers op de verbindende en ontsluitende lijnen. De verbindende lijnen vertonen een groei, de ontsluitende lijnen laten op alle plaatsen waar dit aan de orde is, een daling zien.

In de aanbestede gebieden is duidelijk sprake van een gedifferentieerd patroon. Ten dele heeft een verbetering plaatsgevonden in een aantal verbindende netten, daar is dan ook groei opgetreden. Daarnaast is vooral gesneden in de ontsluitende verbindingen, hetgeen veelal heeft geleid tot een daling van het aantal reizigers. In deze gevallen is deze daling groter dan de toename en is het beeld overall negatief. Alleen Alkmaar springt er opvallend positief uit, hetgeen enigszins merkwaardig genoemd kan worden omdat hier nauwelijks iets veranderd is in het netwerk en de dienstregeling voor en na aanbesteding. Hier is in feite de bestaande dienstregeling aanbesteed.

Bij een nadere gebiedsbeschouwing, mede op basis van gesprekken met de betrokken overheden, blijkt de keuze voor het versterken van de verbindende lijnen ten koste van de ontsluitende lijnen een bewuste keuze van de opdrachtgever, die in de aanbesteding zo is uitgevraagd. Aanbesteding is dan wel een belangrijk middel, maar niet de oorzaak van de ontstane groei. Ook bij onderhandse gunning had dit effect kunnen optreden.

Een deel van het verschil tussen de ontwikkeling van de reizigers en de reizigerskilometers kan worden verklaard uit het strekken van lijnen. Hierdoor dalen de reizigerskilometers, bij een gelijkblijvend aantal reizigers. Het verschil in de cijfers is echter te groot om dit op deze wijze helemaal te kunnen verklaren.

Ook uit de enquête blijkt dat maar een klein deel van de OV-autoriteiten (38%) de mening is toegedaan dat aanbestedingen leiden tot meer reizigers. Opvallend is dat de OV-bedrijven een aanzienlijk positiever oordeel voor de toekomst hebben op dit punt; driekwart voorziet een reizigersgroei.

Conclusie: De ontwikkeling van het aantal reizigers vertoont een gedifferentieerd patroon, waarbij de verbindende lijnen wel een reizigersgroei laten zien, maar niet voldoende om de daling bij de ontsluitende lijnen te compenseren. Overall is er in de diepgaand bestudeerde aanbestede gebieden sprake van een daling van het aantal reizigers, op één uitzondering na. De (dalende) ontwikkeling van de reizigerskilometers is over het geheel in de aanbestede gebieden ongeveer gelijk aan de ontwikkeling in de niet-aanbestede gebieden. Er is sprake van een landelijke trend. Wij kunnen niet concluderen dat aanbesteding in verhouding tot niet-aanbesteding leidt tot meer reizigers en meer reizigerskilometers.

5.2.2 Aanbod OV

Tabel 5.3 geeft inzicht in het aanbod van het openbaar vervoer. Beide aanbestede groepen vertonen een duidelijk positieve ontwikkeling van het aantal DRU's, terwijl deze licht negatief is in de niet-aanbestede concessies. In de periode 2002-2003 verandert het aantal DRU's niet in de groep aanbesteed 2002.

Dit is een logische uitkomst, gezien het feit dat de netwerken daarna niet of nauwelijks meer zijn veranderd. In de bij het gebiedsonderzoek betrokken concessies is in alle gevallen sprake van uitbreiding van het aanbod. De uitwerking hiervan is wisselend, variërend van nieuwe vervoersconcepten (Ster- en Servicenet in Leeuwarden), uitbreiding van het verbindende netwerk (Noord-Holland Noord), overall-uitbreiding (Amersfoort) tot het meetellen van eerst niet getelde versterkingsritten (Zuid-Holland). Ook in de enquête en de interviews wordt het beeld van een toename van het aantal DRU's in relatie tot het aanbestedingsinstrument bevestigd. Uit de enquête blijkt dat een grote meerderheid van de respondenten onder de OV-autoriteiten (76%) van mening is dat de aanbestedingen leiden tot een uitbreiding van het aanbod in DRU's; 40% van de vervoerbedrijven is deze mening toegedaan. Voor de ontwikkeling van het aantal DRU's in de spits gelden vergelijkbare getallen.

Bij beide partijen is zo'n 80% van mening dat aanbesteden niet leidt tot een verslechtering van het minimumvoorzieningsniveau, de helft hiervan voorziet zelfs een verbetering. Dit zou betekenen dat de toename van de DRU's niet leidt tot een verschuiving van DRU's van de stille uren naar de spits. Dit is een bevestiging van de constatering in het vorige hoofdstuk dat de kwaliteit van de dienstregeling een van de belangrijkste gunningscriteria is bij aanbesteding. Er is derhalve een verband te leggen tussen aanbesteding en de ontwikkeling van het aantal DRU's.

Tevens kan worden geconstateerd dat naar melding van de respondenten in veel aanbestede gebieden een instroom is van nieuw en beter toegankelijk materieel. Ook hiervan hebben wij geconstateerd dat met name de leeftijd en de toegankelijkheid van materieel belangrijke criteria zijn bij het gunningsproces en is er een verband te leggen met het aanbestedingsinstrument. Vervoerders zijn voorafgaand aan de invoering van de Wp2000 terughoudend geweest met vernieuwing van het wagenpark, mede omdat niet duidelijk was welke eisen door de concessieverleners zouden worden gesteld. Na aanbesteding is een inhaalslag gemaakt. In dit geval heeft het aanbestedingsinstrument geleid tot een zekere kanalisering van nieuw materieel naar de aanbestede concessies. Wij hebben dit niet nader onderzocht.

Over ontwikkelingen van andere onderdelen van het aanbod van het OV zijn de respondenten veel minder eensgezind als het gaat om het leggen van een relatie met het aanbestedingsinstrument. De inschatting van het toegenomen aantal zitplaatsen loopt uiteen: ruim 60% van de OV-autoriteiten voorziet een uitbreiding, een krappe 30% van de vervoerbedrijven deelt deze mening. Eensgezindheid is er wel over de uitbreiding van de inzet van klein materieel; de helft van de respondenten voorziet een uitbreiding hiervan door de aanbestedingen. Ruim 10% van de beide groepen respondenten neemt een uitbreiding van de substitutie door vraagafhankelijk vervoer waar. Dit komt overeen met de constatering in hoofdstuk 4 dat in 17% van de aanbestede concessies CVV als vervangend wordt gezien voor het lijngebonden vervoer.

Wat de overige variabelen op het gebied van het aanbod van het openbaar vervoer betreft, zijn de ontwikkelingen in aanbestede en niet-aanbestede gebieden weinig eenduidig en hierdoor niet goed te interpreteren in relatie tot het aanbestedingsinstrument.

De haltedichtheid stijgt in de in 2002 aanbestede gebieden meer dan in de niet-aanbestede gebieden, maar daalt het jaar daarna fors. In de in 2003 aanbestede concessiegebieden is er sprake van een geringere daling dan in de niet-aanbestede gebieden in dat jaar. De ontwikkeling van de frequentie is licht positief, behalve in de groep aanbesteed 2002.

Het aantal overstapmogelijkheden ontwikkelt zich in de groep aanbesteed 2003 aanzienlijk positiever dan in de groep niet-aanbestede concessies. De groep aanbesteed 2002 daalt eerst meer dan de groep niet-aanbestede concessies en vertoont daarna een forse stijging.

De netwerk lengte daalt in alle groepen, behalve in de groep aanbesteed 2003. De lijnlengte daalt in de aanbestede concessies meer dan in de groep niet aanbesteed, waar in 2001-2002 nog sprake is van een lichte stijging. Vooral de groep aanbesteed 2003 vertoont een forse daling (-7,2%). Dit kan mogelijk verklaard worden uit het strekken van verbindende lijnen.

Tabel 5.3 Effecten op aanbod openbaar vervoer.

Onderwerp & variabele	Gegevensbron	Gemiddelde verandering in 2002 aanbestede concessies		Gemiddelde verandering in 2003 aanbestede concessies	Gemiddelde verandering niet-aanbestede concessies	
		2001-2002	2002-2003	2002-2003	2001-2002	2002-2003
Aanbod OV						
Aantal DRU's	Enquête Berenschot	10,0%*	0,0%	8,1%	-0,2%	-0,1%
Haltedichtheid	OV-monitor	3,1%	-5,5%	-1,3%	0,3%	-2,8%
Frequentie	OV-monitor	-7,0%	-0,7%	1,7%	1,0%	1,9%
Overstapmogelijkheden	OV-monitor	-2,2%	9,5%	6,4%	-0,85%	0,3%
Netwerklengte	OV-monitor	-3,1%	-8,8%	2,0%	-3,8%	-0,9%
Lijnlengte	OV-monitor	-1,2%	-1,0%	-7,2%	0,8%	-1,4%

* Exclusief Waddeneilanden. Uitsluitend bij deze variabele hebben namelijk de Waddeneilanden een sterke invloed op deze cijfers. Inclusief deze concessiegebieden bedraagt de gemiddelde verandering 2,2%.

Conclusie: In de aanbestede concessies is het aanbod uitgedrukt in DRU's duidelijk gegroeid ten opzichte van de niet-aanbestede concessies. De toename van de DRU's gaat niet gepaard met een verslechtering van het minimumvoorzieningsniveau. Hierbij constateren wij een relatie met het aanbestedingsinstrument. Dit geldt ook voor de instroom van nieuw en beter toegankelijk materieel. Aanbesteden heeft geen eenduidig effect op andere karakteristieken van het aanbod. De haltedichtheid, frequentie, het aantal overstapmogelijkheden en de netwerklengte vertoont geen consistent patroon. Wel neemt de lijnlengte in de aanbestede gebieden meer af, mogelijk door het strekken van lijnen.

5.2.3 Waardering kwaliteit OV

De effectmeting voor de kwaliteit is gebaseerd op gegevens over de klanttevredenheid uit de klantenbarometer (tabel 5.4). Het gaat steeds om de ontwikkeling van de klanttevredenheid, niet over de absolute waarderingen.

De ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening (toegankelijkheid voertuig, vriendelijkheid chauffeur, rijstijl, reinheid) is positiever in de aanbestede concessies, maar het verschil met de niet-aanbestede gebieden is klein. Het positievere oordeel houdt waarschijnlijk verband met de in de vorige paragraaf geconstateerde instroom van nieuw en beter toegankelijk materieel als gevolg van aanbesteding.

De ontwikkeling van de waardering van de kwaliteit van de faciliteiten (op halte/station en in het voertuig, onder andere de informatievoorziening) is uiteenlopend. De groep aanbesteed 2002 ontwikkelt zich aanzienlijk beter in de periode 2001-2002, maar de groepen aanbesteed ontwikkelen zich een jaar later slechter dan de niet-aanbestede concessies.

Dit patroon komt ook terug bij de algemene klanttevredenheid. Hierbij kan worden aangetekend dat deze klanttevredenheid een overall-oordeel betreft en niet alleen een oordeel over de kwaliteit. Hierdoor is het onduidelijk welke factoren hebben bijgedragen aan de grotere ontevredenheid.

De ontwikkeling van de waardering voor de frequenties vertoont een merkwaardig en moeilijk te interpreteren patroon, zeker in relatie tot de net geconstateerde stijging van het aantal DRU's in aanbestede gebieden. In de groep aanbesteed 2002 zijn er grote stijgingen en dalingen. De groep aanbesteed 2003 scoort slechter dan de groep niet aanbesteed. De ontwikkeling van de waardering voor tijd en doorstroming (reistijd, wachten, overstappen) is voor de groep aanbesteed 2002 positiever en voor die uit 2003 negatiever dan de niet-aanbestede concessies.

De ontwikkeling van de waardering van de reizigerstarieven is vooral in de groep aanbesteed 2002 positiever dan de niet-aanbestede concessies, de groep aanbesteed 2003 scoort marginaal beter. Mede in relatie tot de constatering in hoofdstuk 4 dat in zowel aanbestede als niet-aanbestede gebieden slechts beperkte tariefacties hebben plaatsgevonden, is er geen relatie te leggen met het aanbestedingsinstrument.

De ontwikkeling van de waardering voor de sociale veiligheid is in beide aanbestede groepen na aanbesteding positiever. Wij zien hierbij geen of nauwelijks een relatie met de aanbestedingen. In de diverse bestekken staan namelijk geen of nauwelijks eisen verbonden met aspecten van sociale veiligheid.

Als het gemiddelde wordt genomen van alle variabelen dan stijgt de tevredenheid van de reizigers over de kwaliteit in de groep aanbesteed 2003 overall iets minder dan in de niet-aanbestede concessies. Wel scoort de groep aanbesteed 2002 het eerste jaar na aanbesteding aanzienlijk beter dan de niet-aanbestede groep. In het tweede jaar na aanbesteding daalt deze waardering weer. De ontwikkeling gedurende de onderzoeksperiode voor de aanbestede gebieden is alleen in 2002 beter dan voor de niet-aanbestede gebieden.

Tabel 5.4 Effecten op waardering kwaliteit openbaar vervoer.

Onderwerp & variabele	Gegevensbron	Gemiddelde verandering in 2002 aanbestede concessies		Gemiddelde verandering in 2003 aanbestede concessies	Gemiddelde verandering niet-aanbestede concessies	
		2001-2002	2002-2003	2002-2003	2001-2002	2002-2003
Kwaliteit						
Kwaliteit dienstverlening	Klantenbarometer	7,4%	-1,1%	4,5%	-2,1%	3,8%
Faciliteiten	Klantenbarometer	7,4%	0,5%	2,1%	-1,4%	4,1%
Klanttevredenheid algemeen	Klantenbarometer	4,0%	0,1%	3,1%	-1,9%	3,5%
Frequentie	Klantenbarometer	16,8%	-12,8%	-0,5%	0,5%	3,1%

Tijd/doorstroming	Klantenbarometer	3,8%	3,0%	2,9%	-0,6%	3,8%
Tevredenheid over reizigerstarieven	Klantenbarometer	15,6%	-0,4%	3,1%	-4,1%	2,8%
Tevredenheid over sociale veiligheid	Klantenbarometer	7,7%	-1,6%	3,9%	-1,5%	2,7%
Gemiddelde klantenbarometer		9,0%	-1,8%	2,7%	-1,6%	3,4%

In de concessies uit het gebiedsgerichte onderzoek neemt over het algemeen de waardering voor het nieuwe materieel toe. Verder is de ontwikkeling van de klantwaardering afhankelijk van de lokale omstandigheden. Zo daalt in Amersfoort de waardering voor punctualiteit, hetgeen verband houdt met de reconstructie van de centrumring. In Rivierenland daalt de waardering voor de aansluitingen mede als gevolg van het knippen van lijnen. In Rivierenland stijgt de waardering voor de dienstverlening. In de nader bestudeerde concessies blijkt de waardering over het algemeen gelijke tred te houden met de verbeteringen en de verslechtingen in het aanbod. Bijvoorbeeld in Rivierenland, Amersfoort en de Hoekse Waard is de waardering gestegen voor de verbeterde frequenties en in Alkmaar is die juist om deze reden gedaald. Uit de enquête blijkt dat 90% van de OV-autoriteiten en 82% van de vervoerbedrijven van mening is dat de aanbestedingen leiden tot een kwalitatief beter OV-product. Hierin is ook de instroom van nieuw materieel meegewogen. 89% van de OV-autoriteiten voorziet een vernieuwing van het materieel door de aanbestedingen en hierdoor ook een verbetering van de toegankelijkheid van het materieel.

De OV-autoriteiten zien ook extra verbeteringen ten opzichte van onderhands gunnen bij de informatievoorziening aan de reizigers en de milieuvriendelijkheid van de motoren. De OV-bedrijven zien deze verbeteringen in dezelfde mate bij onderhandse gunningen. Ten aanzien van de klantgerichtheid, het aantal klachten, de dienstuitvoering, de toegankelijkheid van de haltes, de aansluitingen en de sociale veiligheid oordelen de OV-autoriteiten vergelijkbaar voor de aanbestedingen als voor de onderhandse gunningen. In grote lijnen zijn de vervoerbedrijven het hiermee eens.

Conclusie: In de aanbestede concessiegebieden wordt ten aanzien van de ontwikkeling van de waardering van de kwaliteit afwisselend beter en slechter gescoord dan in de niet-aanbestede gebieden. Er is geen consistent patroon. De grilligheid van het patroon heeft te maken met lokale of regionale ontwikkelingen en keuzes. Wel constateren wij een relatie tussen de aanschaf van nieuw materieel en aanbesteding. Hierdoor wordt ook de toegankelijkheid van het materieel verbeterd. Dit komt tot uiting in een wat positievere ontwikkeling van de klanttevredenheid op dit punt. Er is geen verband te constateren tussen een verbetering van de sociale veiligheid en aanbesteding. Overall is de ontwikkeling gedurende de onderzoekspe-

riode voor de aanbestede gebieden alleen in 2002 beter dan voor de niet-aanbestede gebieden.

5.2.4 Financiën

Tabel 5.5 geeft inzicht in enkele variabelen op het gebied van financiën. De opbrengsten dalen over de gehele linie aanzienlijk (tussen de 7% en 10%). Alleen bij de niet-aanbestede concessies in 2002 is er een lichte daling. Dit patroon is grotendeels consistent met de ontwikkeling van de reizigerskilometers. Bij de 2002 aanbestede concessies is de daling duidelijk sterker dan in de niet-aanbestede concessies. Dit geldt niet voor de 2003 aanbestede concessies. Wij hebben nog nader geanalyseerd in hoeverre specifieke gebieden invloed hebben kunnen uitoefenen op de gemiddelde ontwikkeling. De spreiding van de getallen over de concessiegebieden is niet zo groot. Een relatie met het aanbestedingsinstrument is niet te leggen.

Tabel 5.5 Financiële effecten.

Onderwerp & variabele	Gegevensbron	Gemiddelde verandering in 2002 aanbestede concessies		Gemiddelde verandering in 2003 aanbestede concessies	Gemiddelde verandering niet-aanbestede concessies	
		2001-2002	2002-2003	2002-2003	2001-2002	2002-2003
Financiën						
Opbrengsten	WROOV	-9,7%	-10,7%	-7,7%	-0,8%	-7,6%
Exploitatiesubsidie	Enquête Berenschot	*	4,0%	0,0%	3,9%	0,8%
DRU-tarief	Enquête Berenschot	-6,6% **			-2,4%	-1,4%

* Onvoldoende betrouwbare gegevens.

** Ontwikkeling na aanbesteding.

Ten aanzien van de ontwikkeling van de subsidie zijn alleen uitspraken te doen voor de periode 2002-2003, omdat eerdere meetresultaten ontbreken. Dit levert een wisselend beeld op, waarbij de groep aanbesteed 2003 constant blijft en de groep niet-aanbestede concessies 1% meer subsidie ontvangt. Dit zijn tegen de achtergrond van de bezuinigingen opvallende uitkomsten, die voor een klein deel (zie paragraaf 4.1) verklaard kunnen worden door een toename van de eigen middelen. Kennelijk hebben de recente taakstellingen pas effect na 2003.

Uit de ter beschikking gestelde gegevens ten aanzien van het DRU-tarief blijkt dat de daling na aanbesteding gemiddeld zo'n 7% bedraagt. In de niet-aanbestede gebieden treedt een gemiddelde daling op van zo'n 2%. Dit past in het beeld dat in het vorige hoofdstuk geschetst is, dat de prijs per DRU een van de belangrijkste gunningscriteria is bij aanbesteding. Gezien de vrij beperkte hoeveelheid gegevens waarover wij beschikken, achten wij de genoemde gemiddelde daling van 7% niet representatief voor de omvang van de effecten, maar wel indicatief voor de richting. Uit de interviews komt een beeld naar voren van een grotere daling na aanbesteding, die tussen de 10% en 15% ligt; in een enkel geval nog hoger. Ook in de grootstedelijke gebieden zijn er zonder aanbesteding voorbeelden van tariefdalings van meer dan 10%. De negatieve ontwikkelingen ten aanzien van de opbrengsten worden ook in de enquête gesignaleerd: slechts zo'n 20% van de OV-autoriteiten verwacht een stijging van de opbrengsten als gevolg van aanbesteding. Overigens hebben de respondenten van onderhands gunnen vergelijkbare verwachtingen. Bij de vervoerbedrijven ligt dit percentage op ruim 40%. Een vergelijkbare verwachting tussen aanbesteden en onderhands gunnen geldt ook voor de omvang van de subsidie, de inbreng van eigen middelen en de reizigerstarieven. 89% van de OV-autoriteiten voorziet na aanbesteding een afname van het tarief dat de overheid betaalt (zoals DRU-tarief) tegen 45% bij een onderhandse gunning.

Conclusie: Ten aanzien van de ontwikkeling van de opbrengsten en de subsidie zijn er geen grote verschillen tussen de aanbestede en niet-aanbestede concessiegebieden. Het DRU-tarief vertoont een grotere daling bij de aanbestede concessies, maar

daalt ook in de niet-aanbestede concessiegebieden. Wij concluderen dat aanbesteding in de onderzoeksperiode heeft geleid tot een lager DRU-tarief.

5.2.5 Efficiency en effectiviteit

Uit de verzamelde gegevens hebben we de ontwikkeling van de subsidie en de opbrengsten per DRU berekend. De eerste kan dienen als een maat voor de efficiency voor de overheid, de tweede als maatstaf voor de effectiviteit. De getallen zeggen op zich niets over de feitelijke ontwikkelingen bij de vervoerbedrijven; er kan sprake zijn van een verbeterde efficiency bij de productie, maar ook van een strategische prijsstelling. De efficiency bij vervoerbedrijven is niet onderzocht. Verder hebben we ook nog de ontwikkeling van de reizigerskilometers per DRU berekend. In de onderstaande tabel zijn de resultaten weergegeven. We hebben de cijfers niet voor alle groepen kunnen berekenen door een gebrek aan gegevens, met name over de subsidie en het DRU-tarief.

Tabel 5.6 Ontwikkelingen per DRU als maat voor efficiency en effectiviteit.

Gemiddelde verandering	Aanbesteed 2002		Aanbesteed 2003	Niet aanbesteed	
	2001-2002	2002-2003	2002-2003	2001-2002	2002-2003
Subsidie per DRU	*	*	-5,9%	2,3%	0,3%
Opbrengst per DRU	-9,0%	-11,5%	-15,4%	2,3%	-11,1%
Reizigerskm per DRU	-9,9%	-11,9%	-19,7%	-3,3%	-12,1%
DRU-tarief **	-6,6% (2001-2003)			-2,4%	-1,4%
DRU's	10,0% ***		8,1%	-0,2%	-0,1%

* Te weinig gegevens.

** Tariefverandering na aanbesteding.

*** Exclusief waddeneilanden.

Bij de subsidie per DRU zien we dat deze bij de in 2003 aanbestede concessies is gedaald, tegenover een lichte stijging bij de niet-aanbestede concessies. Zeker gezien het feit dat het aantal DRU's bij de aanbestede concessies ook is toegenomen, betekent dit dat de subsidieintensiteit bij de groep in 2003 aanbestede concessies meer is gedaald en hiermee de subsidie-efficiency is verbeterd. Dit wordt ondersteund door de ontwikkeling van het DRU-tarief, dat in de aanbestede concessies meer daalt dan in de niet-aanbestede concessies. In de tabel is de gemiddelde verandering van het tarief na aanbesteding aangegeven, zowel voor concessies die in 2002 als concessies die in 2003 zijn aanbesteed. Zowel bij het aantal DRU's als bij het DRU-tarief is een verband te leggen met aanbesteding. Dus houdt ook de verbeterde subsidie-efficiency verband met het aanbestedingsinstrument.

De opbrengsten per DRU zijn in de beide aanbestede groepen meer gedaald dan in de niet-aanbestede gebieden evenals de reizigerskilometers per DRU. Dit kan voor een groot deel verklaard worden uit het feit dat de extra DRU's niet voor meer opbrengsten en reizigerskilometers zorgen. Hierbij geldt over de hele linie dat de op-

brengrsten en de reizigerskilometers dalen, de aanbestedingen brengen hierin geen verandering.

Ten aanzien van de uitbreiding van het aanbod in DRU's kan worden geconcludeerd dat voorzover dit blijkt uit de meetgegevens, deze extra inzet niet effectief is in termen van het aantal reizigers.

Conclusie: De subsidie-efficiency, uitgedrukt als subsidie per DRU, is in de aanbestede concessiegebieden verbeterd. Dit heeft een directe relatie met het aanbestedingsinstrument. Door aanbesteding krijgen overheden als het ware meer waar voor hun geld. De effectiviteit in termen van de opbrengsten en reizigerskilometers per DRU is echter gedaald, de uitbreiding van het aanbod leidt derhalve niet tot meer vraag.

5.2.6 Reizigersbijdrage

In de onderstaande tabel hebben we de ontwikkeling van de reizigersbijdrage neergezet, voorzover we over de gegevens beschikken. De reizigersbijdrage is het aandeel van de reizigersopbrengsten in de totale omzet, gedefinieerd als opbrengsten plus subsidie. Vanuit de subsidiegever wordt dit ook wel de kostendeckingsgraad genoemd. Dit begrip wordt echter heel verschillend geïnterpreteerd. Met name de vervoerders leggen hierbij ook een relatie met de ontwikkeling van de kosten bij het vervoerbedrijf.

Tabel 5.7 Ontwikkeling reizigersbijdrage.

Reizigersbijdrage	Aanbesteed 2002		Aanbesteed 2003		Niet aanbesteed	
	Verandering		Verandering		Verandering	
2001			30,1%		32,2%	
2002	28,9%		28,1%	-6,5%	31,8%	-3,9%
2003	27,1%	-6,0%	24,0%	-14%	29,1%	-8,4%

Gezien de eerder gepresenteerde cijfers, zijn deze uitkomsten niet verrassend. Er treedt een forse daling op van de reizigersopbrengsten, terwijl de exploitatiesubsidie in de onderzoeksperiode feitelijk niet is afgenomen. Als resultante hiervan daalt de reizigersbijdrage. De cijfers uit de groepen aanbesteed zijn wel op een zeer beperkt aantal concessiegebieden gebaseerd. Deze cijfers geven uitsluitend een indicatie van de richting. Dit geldt niet voor de cijfers uit de niet-aanbestede gebieden.

Conclusie: De reizigersbijdrage (voorheen kostendeckingsgraad) is in de onderzoeksperiode over de hele linie gedaald. De indruk bestaat dat aanbesteding niet leidt tot een hogere reizigersbijdrage.

5.2.7 Werkgelegenheids- en personele effecten

Werkgelegenheidseffecten

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, blijkt dat het werken aan een betere efficiency bij vervoerders gevolgen heeft voor de werkgelegenheid. Eerst is gesneden in de hoeveelheid indirect personeel. Daarnaast is er sprake van een optimalisering van de inzet van het directe personeel. Ook is er een verschuiving richting de inzet van meer kleinschalig materieel.

Dit heeft tot gevolg dat er ook bij het directe personeel sprake is van een afname van de werkgelegenheid. Er wordt ook meer gewerkt met parttimers en tijdelijke contracten. Er is overigens geen sprake van gedwongen ontslagen als direct gevolg van een aanbesteding. Een deel van de werkgelegenheid is verschoven naar het kleinschalig vervoer dat gereden wordt volgens de taxi-CAO en is dus niet verloren gegaan. De bonden beschouwen deze ontwikkeling als concurrentie op arbeidsvoorwaarden.

De werkgelegenheidseffecten treden zowel in aanbestede als in niet-aanbestede gebieden op. Hoewel aanbestedingen wel enige invloed hebben, zijn zij niet alleen een gevolg van de aanbestedingen. De noodzaak om efficiënter te werken, komt mede ook voort uit de bezuinigingen. Het is tevens een gevolg van het feit dat grote lege bussen maatschappelijk niet meer aanvaardbaar worden gevonden en staat dus los van de aanbestedingen.

Conclusie: De werkgelegenheid in het OV is gedaald als gevolg van de verbetering van de bedrijfsprocessen. Voor een deel is dit gecompenseerd door een toename van de werkgelegenheid in de taxisector. Er zijn geen gedwongen ontslagen gevallen als direct gevolg van aanbestedingen. De werkgelegenheidseffecten zijn niet alleen een gevolg van aanbesteding.

Personele effecten

De vervoerbedrijven werken aan het verder optimaliseren van de bedrijfsprocessen. De personeelsroosters worden met behulp van computerprogramma's geoptimaliseerd, waardoor het aantal rijuren per chauffeur toeneemt. Er worden allerlei besparingen gezocht, bijvoorbeeld op reservematerieel en verkorting van verplaatstijden, krappere rijtijden en meer gebroken diensten. Dit heeft tot gevolg dat er minder speling is tussen ritten en diensten. Door deze ontwikkelingen neemt de werkdruk toe. Een belangrijk verbeterpunt is het terugdringen van het hoge ziekteverzuim, dat de laatste tijd flink aan het dalen is. Dit is ook een landelijke trend buiten het openbaar vervoer. Door deze ontwikkelingen staan ook de specifieke bedrijfsregelingen onder druk. Ook wordt er bespaard op de toeslagen voor avonddiensten en dergelijke.

De werknemers ondervinden van deze ontwikkelingen de gevolgen. Gesteld kan echter worden dat dit effecten zijn van de Wp2000; een efficiënter openbaar vervoer kan immers niet ontstaan zonder een optimalisering van de bedrijfsprocessen en de inzet van personeel. De vakbonden stellen zich op het standpunt dat er sprake is van een fatsoensnorm die inmiddels is overschreden. Van belang is natuurlijk dat

de CAO-afspraken worden gevolgd. Incidenteel ontstaan hierover wel eens problemen (bijvoorbeeld bij het inmiddels failliete MTI), maar over het algemeen hebben wij geen aanwijzingen dat er sprake is van ontduiking hiervan. Wel doet zoals gezegd ook de taxi-CAO zijn intrede.

Volgens de bonden ondervinden ook de reizigers de nadelen van deze ontwikkelingen door meer uitval van ritten, krappere personeelsplanning en minder reserve-materieel. Ook zou het personeel minder tijd hebben om zich te richten op de klant en zou de sociale veiligheid kunnen afnemen door bezuinigingen op verkeerscentrales. In ons onderzoek hebben wij geen aanwijzingen gevonden voor dergelijke ontwikkelingen. Hetgeen overigens niet betekent dat ze niet zouden kunnen gaan optreden, maar op dit moment zijn het hooguit incidenten.

Conclusie: De werkdruk bij de vervoerbedrijven neemt toe, onder andere in de vorm van het aantal rijuren per chauffeur. Het ziekteverzuim is aan het dalen. Wij hebben geen aanwijzingen voor het structureel overtreden van de CAO-afspraken. Naast de OV-CAO heeft ook de taxi-CAO zijn intrede gedaan door de inzet van kleinschalig materieel.

5.3 SLOTANALYSE EN CONCLUSIE EFFECTEN

In dit hoofdstuk hebben wij voor aanbestede en niet-aanbestede concessies een groot aantal effecten beschreven, behaald tussen 2001 en 2003. Belangrijke vraag is in hoeverre deze effecten een gevolg zijn van het aanbestedingsinstrument dan wel van andere factoren. Bij het analyseren van de effecten van de aanbesteding is het immers van belang te constateren dat de inzet van het aanbestedingsinstrument niet op zichzelf staat. In de Wp2000 wordt allereerst een meer zakelijke verhouding tussen overheden en vervoerbedrijven geregeld en vervolgens concurrentie in het openbaar vervoer geïntroduceerd. De zakelijke verhouding ontstaat doordat overheden uiterlijk vanaf 1 januari 2002 voor hun gebied concessies moesten uitgeven. Daarnaast bestaat in de wet een dreiging voor de plicht van aanbesteden. Van het concessie-instrument en de dreiging van de aanbestedingsplicht is volgens onze gesprekspartners zeker een anticiperende werking uitgegaan, ook naar de (nog) niet-aanbestede gebieden.

De concessieverlening dwingt de betrokken decentrale overheden om hun beleidsdoelstellingen in relatie tot het openbaar vervoer goed te overdenken en prioriteiten te stellen in het programma van eisen. Bovendien dient overleg te worden gevoerd met reizigersorganisaties. Dit proces heeft voordelen, waar de reiziger de vruchten van zou moeten plukken. Het spiegelbeeld van dit proces voltrekt zich aan de kant van de vervoerbedrijven. Zij vinden een meer bewuste opdrachtgever tegenover zich, die hogere eisen stelt aan het vervoer en die een hoger ambitieniveau afdwingt. Voor deze aspecten van de wet bestaat een brede waardering. De wet heeft dan ook een brede uitstraling, ook op de concessies die niet openbaar zijn aanbesteed. Wat dit betreft, kan worden gesteld dat de decentralisatie en de concessionering hebben bijgedragen aan een verzakelijking en een duidelijker rolverdeling tussen de OV-autoriteiten en de vervoerbedrijven. Duidelijker wil in dit verband overigens niet zeggen meer eenduidig. De praktijk laat zien dat er een grote verscheidenheid is in de rolverdeling tussen de concessieverleners en de vervoerbe-

drijven. Ook zien we dat partijen moeten wennen aan de verzakelijking van de relatie.

Ondanks de korte onderzoeksperiode en het beperkt aantal onderzochte aanbestede gebieden (15) zijn kort samengevat de volgende conclusies te trekken:

- Aanbesteding leidt niet tot meer reizigers en meer reizigerskilometers. In aanbestede en niet-aanbestede gebieden hebben deze variabelen een ongeveer gelijke dalende tendens.
- Als gevolg van aanbesteding neemt het aantal DRU's toe. De toename van de DRU's gaat niet gepaard met een verslechtering van het minimumvoorzieningsniveau.
- De lijnlengte neemt als gevolg van aanbesteding af, wellicht door het strekken van lijnen.
- Als gevolg van aanbesteding neemt de aanschaf van nieuw materieel toe. Hiermee verbetert ook de toegankelijkheid.
- De waardering voor het OV-product door de reizigers heeft na aanbesteding grosso modo een gelijke ontwikkeling als bij niet-aanbesteding. Overall scoort aanbesteding over de onderzoeksperiode alleen in 2002 beter.
- Aanbesteding leidt tot een lager DRU-tarief dan niet-aanbesteding.
- De overheid krijgt bij aanbesteding meer waar voor haar geld: de overheids-subsidie per DRU neemt na aanbesteding af.
- Meer DRU's leiden na aanbesteding niet tot meer vraag. De effectiviteit in termen van opbrengsten en reizigerskilometers per DRU nemen bij aanbesteding en niet-aanbesteding net zo sterk af.
- De indruk bestaat dat de reizigersbijdrage in termen van het aandeel van de opbrengsten in de totale omzet (opbrengsten plus subsidie) na aanbesteding net zo sterk afneemt als bij niet-aanbesteding.
- In de personele sfeer is er een dalende werkgelegenheid en een toenemende werkdruk. Er zijn geen gedwongen ontslagen gevallen als direct gevolg van een aanbesteding. Het ziekteverzuim daalt. Deze veranderingen zijn niet uitsluitend een gevolg van de aanbestedingen.

6. SLOTANALYSE EN CONCLUSIES

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van onze conclusies die voortkomen uit de bevindingen in de afgelopen hoofdstukken en zullen we de onderzoeksvragen beantwoorden. De hoofdvragen in deze evaluatie naar aanleiding van de opdracht in de Wp2000 luiden als volgt:

'Wat is de doeltreffendheid en wat zijn de effecten in de praktijk van aanbesteding van concessies voor openbaar vervoer per bus, als bedoeld in de Wet personenvervoer 2000, welke lessen kunnen uit de ervaringen met aanbesteding worden getrokken die van belang zijn bij volgende aanbestedingsronden en welke beleidsaanbevelingen zijn op basis van de effectenanalyses wenselijk?'

Deze vragen zijn voor dit onderzoek als volgt uitgewerkt:

1. Hoe verliep de introductie van de 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?
3. Tot welke veranderingen in het OV-product en de uitvoering en het gebruik ervan leidt de introductie van aanbesteding van concessies?

Deze vragen zullen worden beantwoord in paragraaf 6.2 tot en met 6.4, waar we achtereenvolgens ingaan op de stand van zaken en de planning van de aanbestedingen, het aanbestedingsproces en op de effecten van aanbestedingen.

4. Hoe verhouden de gevonden effecten van aanbesteding zich (inhoudelijk en organisatorisch) tot de doelen dienaangaande?

Deze vraag wordt beantwoord in paragraaf 6.5. Hier vatten we ook de resultaten samen aan de hand van de zeven evaluatiecriteria uit de Wp2000.

5. Welke knelpunten treden er op in het aanbestedingsproces en welke lering kan hieruit worden getrokken?

In paragraaf 6.6 bespreken we de knelpunten die we zijn tegengekomen.

6. Welke beleidsaanbevelingen komen voort uit de analyse van de effecten en de processen van aanbesteden?

Dit werken we in paragraaf 6.7 nader uit.

6.2 CONCLUSIES ALGEMENE RESULTATEN AANBESTEDINGEN

Onderzoeksvraag 1:

Hoe verliep de introductie van aanbesteding van concessies zoals bedoeld in de wet in de praktijk?

Hoofdconclusies: In de tweede helft van 2004 zal het in de Wp2000 verwoorde streefbeeld van 35% aanbestede concessies van de betwistbare markt zijn behaald. Het streefbeeld is niet tijdig gehaald, maar na een aarzelend begin begint het aandeel aanbestede concessies nu flink op te lopen en wordt er inmiddels veel ervaring met aanbesteding opgedaan. De komende jaren staat er een versnelling van het aantal aanbestede concessies gepland, met daarbij een toename van de gemiddelde omvang van de concessies. De BBA en Arriva hebben marktaandeel gewonnen, Connexion verliest aandeel. Ook een aantal nieuwkomers heeft concessies weten te veroveren, met Stadsvervoer Nederland als opvallende nieuwkomer.

Nadat de Wp2000 op 1 januari 2001 in werking is getreden, zijn de aanbestedingen langzaam op gang gekomen. De introductie van de concessiesystematiek betekende voor de OV-autoriteiten een compleet nieuwe manier van werken. Vooral voor de provincies en kaderwetgebieden die pas kort daarvoor de verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer gedecentraliseerd hadden gekregen. De VOC-gemeenten (toen BOS-gemeenten) hadden deze ervaring al geruime tijd. Het afsluiten van concessies was voor de betrokken overheden een eerste stap bij de vormgeving van het opdrachtgeverschap. Voor de meeste was de keuze voor een openbare aanbesteding van de concessie in het begin een stap te veel. Een grote groep gaf er de voorkeur aan om eerst anderen ervaring te laten opdoen. Wel was er sprake van een kopgroep van OV-autoriteiten die de aanbestedingen gelijk heeft omarmd. Inmiddels is er na een aarzelend begin duidelijk sprake van een versnelling van de aanbestedingen.

Uit gesprekken met OV-autoriteiten blijkt dat de meest gehoorde reden om over te gaan tot openbare aanbesteding is dat men wil anticiperen op het gestelde in de Wp2000 en snel leerervaringen op wil doen met het aanbestedingsinstrument. In enkele gevallen is sprake van afspraken met het Rijk. OV-autoriteiten die nog niet tot openbare aanbesteding zijn overgegaan, geven aan vertrouwen te hebben in de zittende vervoerder en de ervaringen van aanbestedingen in andere concessiegebieden af te willen afwachten. In het geval van de VOC-gemeenten heeft daarnaast ook de bestuurlijke onzekerheid een rol gespeeld.

De stand van zaken is als volgt:

- In 26 van de 75 concessiegebieden heeft uiterlijk op 1 juni 2004 gunning van het openbaar vervoer na een procedure van openbare aanbesteding plaatsgevonden. In 23 gebieden is reeds gestart met de exploitatie van het openbaar vervoer. In totaal is hiermee tot 1 juni 26% van de totale omzet van de betwistbare markt gemoed.

- De omzet van de aanbestede concessies bedraagt ruim \square 276 miljoen; dat is 31% van de betwistbare OV-markt (omzet totaal: \square 900 miljoen) en 17% van de totale OV-markt (omzet totaal \square 1.650 miljoen)

Als ook de planning van de toekomstige openbare aanbesteding van concessiegebieden in ogenschouw wordt genomen, ontstaat het volgende beeld:

- Het in de Wp2000 verwoorde streefbeeld dat per 1-1-2004 35% van de betwistbare omzet moet zijn aanbesteed, zal in de tweede helft van 2004 zijn gehaald. Op 1 januari 2005 zal 41% van de betwistbare omzet zijn aanbesteed.
- In 2005 wordt verwacht dat het aantal aanbestede concessiegebieden met vijftien toeneemt; dit betekent een verdubbeling van het omzetaandeel van de aanbestede concessies.
- Per 01-01-2006 zijn er naar verwachting 57 concessiegebieden openbaar aanbesteed; in omzettermen is dit circa 83% van de betwistbare OV-markt (circa 45% van de totale OV-markt).
- In 2006 wordt een toename met vijftien aanbestede concessiegebieden verwacht.

De aanbestedingen hebben gevolgen voor de marktverhoudingen:

- Connexxion, Arriva en BBA zijn (en blijven vooralsnog) de drie grootste spelers op de markt van het openbaar stads- en streekvervoer. Het omzetaandeel van deze vervoerbedrijven op de betwistbare OV-markt is 82% en op de totale OV-markt 45%.
- Er heeft een wisseling van vervoerder plaatsgevonden in 8 van de 26 concessies sinds de start van de openbare aanbestedingen tot 1 juni 2004. In juni en juli 2004 zijn nog twee concessiegebieden van vervoerder gewisseld na een procedure van openbare aanbesteding (Utrecht-Oost en Zuidoost-Drenthe).
- Van de ABC-bedrijven hebben vooral Arriva en BBA nieuwe concessies verworven, Connexxion en Stadsvervoer Nederland inmiddels ook één, evenals Syntus en TCR.
- Het aandeel in termen van gewonnen aanbestede concessies bedraagt het volgende. Connexxion 35%, Arriva 38%, BBA 19% en overige vervoerbedrijven 8%.

6.3 CONCLUSIES PROCES VANAANBESTEDEN

Onderzoeksvraag 2:

Tot welke veranderingen in de organisatie van het OV leidt de introductie van aanbesteding van concessies?

Conclusies financiële proces

Zowel in aanbestede als niet-aanbestede concessiegebieden worden er in de meeste gevallen bonus-malusafspraken gemaakt. Kwaliteitsaspecten zoals informatievoorziening, dienstverlening en milieu en reizigersopbrengsten zijn hierbij de belangrijkste onderwerpen.

Aanbestedingen leiden vaker dan onderhandse gunningen tot het maken van financiële prestatieafspraken en het leggen van het opbrengstrisico bij de vervoerder. Ten aanzien van het opbrengstrisico is in de onderzoeksperiode een kleine verschuiving richting de OV-autoriteit waarneembaar. Dit heeft echter meer te maken met andere ontwikkelingen (zoals bezuinigingen) veroorzaakt dan door aanbesteding.

Conclusies definitiefase

Er is over het algemeen geen verschil tussen aanbestede en niet-aanbestede gebieden wat gehanteerde beleidsdoelen, aantal concessiegrensoverschrijdende lijnen en aanwezigheid van CVV betreft. De problematiek van afstemming van lijnen is bij aanbestede gebieden complexer, doordat bestaande patronen dan vaker kunnen worden doorbroken als er verandering van vervoerder plaatsvindt.

De looptijd van aanbestede concessies is gemiddeld langer dan de looptijd van niet-aanbestede concessies. Tussentijds wordt veelal een beslismoment over mogelijke verlenging tot de maximale periode van zes jaar ingebouwd. De belangrijkste criteria voor verlenging zijn tevredenheid van de opdrachtgever en de reiziger.

De omvang van concessiegebieden die worden aanbesteed, neemt toe. Gedurende de onderzoeksperiode gaan concessiegebieden in elkaar op en ontstaan meer grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. De opheffing van de VOC-status speelt hierbij een rol. Te kleine concessies zijn niet voldoende efficiënt te exploiteren, terwijl te grote concessies te grote risico's voor de vervoerders opleveren en de concurrentie beperken.

Conclusies ontwerp- en aanbestedingsfase

Aanbesteden van concessies kost meer geld en inzet dan onderhands gunnen. Het financiële saldo is overall positief. De aanbestedingen leveren meer dienstregelingssuren op voor hetzelfde geld.

In aanbestede concessiegebieden ligt de ontwikkelfunctie vaker bij OV-autoriteiten dan vervoerbedrijven; de balans verschuift in de onderzoeksperiode nog meer naar de overheden. Op basis van onze resultaten is er dus minder ontwikkelruimte voor de vervoerder gekomen. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn:

- Toenemende politieke belangstelling voor de kwaliteit van het openbaar vervoer in de regio. Hierdoor is bij de OV-autoriteit de wens ontstaan om het gewenste product beter te specificeren.
- Negatieve ervaringen (eigen en elders in Nederland) met het leggen van de ontwikkelfunctie bij de vervoerder. Hierbij speelt het gevoel dat vervoerbe-

drijven door rijksbezuinigingen minder in staat zouden zijn de ontwikkel functie op zich te nemen.

- Lastiger uitwerking van de gunningscriteria en de beoordeling bij het geven van meer ontwikkelruimte. Op dit punt is wel een leereffect zichtbaar.
- Toegenomen bewustzijn bij de OV-autoriteiten over het belang van duidelijke en afgebakende beoordelingscriteria, mede ingegeven door het strategische biedingsgedrag dat vervoerbedrijven vertonen om de concessie te verkrijgen.

Ten aanzien van de informatievoorziening lijken de aanvankelijke problemen met de aanbestedingen aanloopproblemen te zijn geweest. Hier is verbetering waar te nemen. De informatievoorziening over het personeel en de SOV-kaart blijkt bij aanbestedingen tot nu toe tekort te schieten. De informatievoorziening met betrekking tot het personeel en de feitelijke personeelsoverdracht zijn knelpunten in het aanbestedingsproces. Dit komt enerzijds door een verschillende interpretatie van de wetgeving en anderzijds door de opstelling van zowel de zittende als de nieuwe vervoerders. Dit leidt ook tot juridische procedures.

Conclusies concessieverlenings- en implementatiefase

De groep bedrijven die inschrijft op aan te besteden concessies, is vrij constant. Het zijn vooral de ABC-bedrijven die inschrijven op aan te besteden concessies en daarnaast Stadsvervoer Nederland. De strategie van buitenlandse bedrijven op de Nederlandse markt is dat ze Nederlandse bedrijven overnemen en zo op concessies inschrijven (bijvoorbeeld Arriva en Connex).

De aanbestedingsprocedures worden over het algemeen zorgvuldig uitgevoerd. De totale kosten en de kwaliteit van het OV zijn de belangrijkste gunningscriteria, waarbij het accent vooral ligt op het eerste.

Ook de - in de ogen van vervoerders en OV-autoriteiten vaak krappe - implementatietermijnen (moment tussen gunning en daadwerkelijke start van de exploitatie) in relatie tot de aanschaf en levertijd van nieuw materieel zorgen wel eens voor problemen.

Conclusies beheersfase

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

In de meeste concessiegebieden, zowel aanbestede als niet-aanbestede, wordt gemonitord. In aanbestede concessiegebieden geldt dat de OV-autoriteit iets vaker dan in niet-aanbestede concessiegebieden de monitoring uitvoert. Ook wordt hier vaker naar klanttevredenheid gekeken dan bij monitoring in niet-aanbestede concessiegebieden.

Conclusies betrokkenheid partijen

Zowel overheden als vervoerbedrijven moeten wennen aan de verzakelijking. Bij aanbestedingen speelt dit sterker dan bij onderhandse gunningen.

Consumentenorganisaties worden meer betrokken bij aanbestede concessies dan bij niet-aanbestede concessies. Ook wordt bij aanbesteding aan hun inbreng een groter gewicht toegekend. Wat de afstemming met gemeenten en de positie van de ondernemingsraden betreft, is er weinig verschil tussen aanbestede en niet-aanbestede concessies.

6.4 CONCLUSIES EFFECTEN VAN AANBESTEDING

Onderzoeksvraag 3:

Tot welke veranderingen in het OV-product en de uitvoering en het gebruik ervan leidt de introductie van aanbesteding van concessies?

In hoofdstuk 5 hebben wij voor aanbestede en niet-aanbestede concessies een groot aantal effecten beschreven, behaald in de periode 2001 en 2003. Deze effecten zijn voor een deel een gevolg van het aanbestedingsinstrument en voor een deel een gevolg van andere landelijke of regionale factoren. De inzet van het aanbestedingsinstrument staat immers niet op zichzelf. In de Wp2000 wordt allereerst een meer zakelijke verhouding tussen overheden en vervoerbedrijven geregeld en vervolgens concurrentie in het openbaar vervoer geïntroduceerd.

De zakelijke verhouding ontstaat doordat overheden uiterlijk vanaf 1 januari 2002 voor hun gebied concessies moesten uitgeven. Daarnaast bestaat in de wet een dreiging voor de plicht van aanbesteden. Van het concessie-instrument en de dreiging van de aanbestedingsplicht is volgens onze gesprekspartners (zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers) zeker een anticiperende werking uitgegaan ook naar de (nog) niet-aanbestede gebieden.

Ondanks de korte onderzoeksperiode en het beperkt aantal onderzochte aanbestede gebieden (15) zijn de volgende conclusies te trekken.

Effecten vraag

Het aanbesteden van OV-concessies leidt overall niet tot een stijging van de vraag. Ten aanzien van de reizigerskilometers is er sprake van een forse daling, zowel in de aanbestede als in de niet-aanbestede concessiegebieden. Wel is er in een deel van de aanbestede concessies sprake van een selectieve groei die voortkomt uit de keuze van de OV-autoriteiten om in te zetten op de verbindende lijnen. Dit gaat dan ten koste van de ontsluitende lijnen.

De ontwikkeling van het aantal reizigers in de aanbestede concessiegebieden vertoont een gedifferentieerd patroon, waarbij de verbindende lijnen soms wel een reizigersgroei laten zien, maar niet voldoende om de daling bij de ontsluitende lijnen te compenseren. Per saldo neemt meestal het aantal reizigers af. Wij kunnen niet

concluderen dat aanbesteding in vergelijking tot niet aanbesteding leidt tot meer reizigers en reizigerskilometers.

Effecten aanbod

Als gevolg van aanbesteding neemt het aantal DRU's toe. De toename van het aantal DRU's wordt ondermeer gebruikt om de sociale functie te waarborgen. Het als gevolg van aanbesteden alleen nog maar inzetten van DRU's in de spits, op andere drukken tijden of drukke lijnen ten koste van de sociale functie zien we in de praktijk niet gebeuren.

In de aanbestede concessies is het aanbod uitgedrukt in DRU's duidelijk gegroeid (tussen de 8% en 10%) ten opzichte van de niet-aanbestede concessies. Hierbij constateren wij een relatie met het aanbestedingsinstrument. Dit geldt ook voor de instroom van nieuw en beter toegankelijk materieel. Aanbesteden heeft geen eenduidig effect op een aantal andere karakteristieken van het aanbod. De haltedichtheid, frequentie, het aantal overstapmogelijkheden en de netwerklengte vertonen geen consistent patroon. Wel neemt de lijnlengte in de aanbestede gebieden af, mogelijk door het strekken van lijnen. OV-autoriteiten grijpen aanbestedingen aan om duidelijke keuzes te maken in de opbouw van het lijnennet. De accenten hierbij zijn verschillend, maar vaak worden de verbindende lijnen versterkt ten koste van de ontsluitende lijnen.

Effecten waardering kwaliteit

In de aanbestede concessiegebieden wordt ten aanzien van de ontwikkeling van de klantwaardering van de kwaliteit afwisselend beter en slechter gescoord dan in de niet-aanbestede gebieden. Er is geen consistent patroon. Deze grilligheid heeft vaak te maken met lokale of regionale ontwikkelingen en keuzes. Gemiddeld over de gemeten variabelen is de ontwikkeling van de waardering in de aanbestede gebieden alleen in 2002 beter dan in de niet-aanbestede gebieden.

Er is sprake van een versnelling van de aanschaf van nieuw materieel door de aanbestedingen, waardoor de toegankelijkheid van het materieel verbetert. Dit komt tot uiting in een wat positievere ontwikkeling van de klanttevredenheid op dit punt. De ontwikkeling van de waardering voor de sociale veiligheid is in de aanbestede gebieden positiever dan in niet-aanbestede gebieden. Wij zien hierbij echter geen relatie met het aanbestedingsinstrument.

Effecten financiën

Ten aanzien van de ontwikkeling van de opbrengsten en de subsidie zijn er geen grote verschillen tussen de aanbestede en niet-aanbestede concessiegebieden. In beide gevallen is er sprake van een forse daling van de opbrengst. De opbrengsten van de kaartverkoop zijn in de onderzoeksperiode gedaald met 7% tot 10%. In de onderzoeksperiode is er weinig verandering waarneembaar in de ter beschikking gestelde subsidiebudgetten. De taakstellingen hebben tot en met 2003 nog nauwelijks geleid tot lagere subsidiebudgetten.

Aanbesteding leidt wel tot een lager DRU-tarief.. Onze cijfers geven een daling aan van gemiddeld 7%. Gezien de vrij beperkte hoeveelheid gegevens waarover wij beschikken, achten wij dit niet direct representatief voor de omvang van de effecten, maar wel indicatief voor de richting. Uit de interviews komt een beeld naar voren van een grotere daling na aanbesteding, die tussen de 10% en 15% ligt; in een enkel geval nog hoger. Ook in de grootstedelijke gebieden zijn er zonder aanbesteding voorbeelden van tariefdalings ten aanzien van openbaar busvervoer van meer dan 10%.

Effecten efficiency en effectiviteit

De efficiency (voor de OV-autoriteit) uitgedrukt als subsidie per DRU, is in de aanbestede concessiegebieden verbeterd (bijna 6%). Dit heeft als gevolg van de toename van de DRU's een directe relatie met het aanbestedingsinstrument. De overheid krijgt bij aanbesteding meer waar voor haar geld. De effectiviteit in termen van de opbrengsten en reizigerskilometers per DRU is echter gedaald, de uitbreiding van het aanbod leidt niet tot meer vraag.

Effecten reizigersbijdrage

De reizigersbijdrage, door ons gedefinieerd in termen van het aandeel van de opbrengsten in de totale omzet (opbrengsten plus subsidie), neemt na aanbesteding net zo sterk af als bij niet-aanbesteding. Deze uitkomst is niet verrassend tegen de achtergrond van het feit dat de opbrengsten landelijk fors zijn gedaald, en de subsidie min of meer gelijk is gebleven.

Werkgelegenheids- en personele effecten

De werkgelegenheid in het OV is gedaald als gevolg van de verbetering van de bedrijfsprocessen. Voor een deel is dit gecompenseerd door een toename van de werkgelegenheid in de taxisector. Er zijn geen gedwongen ontslagen gevallen. Gesteld kan worden dat dit beoogde effecten zijn van de Wp2000; een efficiënter openbaar vervoer kan immers niet ontstaan zonder een optimalisering van de bedrijfsprocessen. Door het optimaliseren van de bedrijfsprocessen, de toename van het aantal rijuren per chauffeur en het terugdringen van het ziekteverzuim is de werkdruk toegenomen. Er wordt bespaard op bedrijfsspecifieke regelingen en toeslagen. Aanbesteding is naast bezuinigingen een van de factoren die invloed hebben op deze processen.

Wij hebben geen aanwijzingen dat het optimaliseren van de bedrijfsprocessen leidt tot het structureel overtreden van de CAO-afspraken. Ook is er geen sprake van gedwongen ontslagen als direct gevolg van een aanbesteding. Wel doet, naast de OV-CAO, ook de taxi-CAO zijn intrede, samenhangend met de toenemende inzet van kleine voertuigen in de stille uren en gebieden.

6.5 EFFECTEN IN RELATIE TOT DOELEN EN CRITERIA IN DE WET

Onderzoeksvraag 4:

Hoe verhouden de gevonden effecten van aanbesteding zich (inhoudelijk en organisatorisch) tot de doelen dienaangaande?

Doelstellingen in de wet luiden als volgt:

- Een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer.
- Een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad (het aandeel van de reizigersopbrengsten in de exploitatie van het openbaar vervoer) tot ten minste 50%.

Een groei van het openbaar vervoer zal, zo is de verwachting die is uitgesproken in de Wp2000, leiden tot een verminderde congestie, een betere bereikbaarheid en daardoor tot economische groei. De groei kan bereikt worden door middel van een meer op de wensen van de reiziger gericht aanbod en een verbetering van de kwaliteit. Verhoging van de kostendekkingsgraad kan volgens de Wp2000 bereikt worden door verhoging van de reizigersopbrengsten en/of verlaging van de exploitatiekosten. Aanbesteding is één van de instrumenten om deze doelstellingen te bereiken.

Uit de gevonden effecten blijkt dat de aanbestedingen overall niet leiden tot een groei van het aantal reizigers of reizigerskilometers. De reizigerskilometers vertonen een grote daling, zowel in de aanbestede als in de niet-aanbestede gebieden. De ontwikkeling van het aantal reizigers vertoont een meer gedifferentieerd beeld. In een aantal nader bestudeerde aanbestede concessiegebieden blijkt dat de OV-autoriteit ervoor kiest om in te zetten op de verbindende lijnen, ten koste van het ontsluitende netwerk. Het effect is dat er een groei ontstaat van de reizigersaantallen op de verbindende lijnen en een daling bij de ontsluitende lijnen. Bij elkaar geteld, is er dan meestal sprake van een daling. Er lijkt dus wel sprake van enige gedifferentieerde groei.

De betrokken overheden geven aan dat dit niet zozeer te maken heeft met de aanbestedingen, maar met de keuze van de concessieverlener om prioriteiten te stellen aansluitend bij exogene, plaatselijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld in het kader van de ruimtelijke ordening. Zij geven aan dat het moment van aanbesteding een aanleiding is om dergelijke keuzes te maken. Het hangt samen met een zakelijke invulling van het opdrachtgeverschap. Het aanbesteden van OV-concessies draagt hier zeker aan bij.

Samengevat: De ontstane verzakelijking tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers draagt bij aan de keuzes die leiden tot een selectieve groei. De concessioneringssystematiek, exogene ontwikkelingen en de bezuinigingen zijn hierbij belangrijke factoren. De aanbestedingen versterken dit, maar zijn niet de oorzaak van deze groei.

Wat een meer op de wensen van de reiziger gericht aanbod en een verbetering van de kwaliteit betreft, concluderen wij het volgende. In de eerste plaats zien wij een duidelijke toename van de DRU's na aanbesteding. Vooralsnog leidt dit overigens nog niet tot meer reizigerskilometers. Als we kijken naar een verbetering van de kwaliteit, blijkt na aanbesteding met name een duidelijke verbetering van nieuw en beter toegankelijk materieel. Dit wordt door de reizigers gewaardeerd en komt

tot uiting in een wat hogere waardering voor de kwaliteit van de dienstverlening. Op de overige kenmerken van het aanbod zoals frequenties en overstapmogelijkheden is er geen sprake van een eenduidig patroon.

Zowel uit de kenmerken van het aanbod als de waardering door de klant blijkt er verder overall geen verbetering van de kwaliteit of de waardering hiervan. Ook niet van een verslechtering overigens. De keuzes die de OV-autoriteiten maken, zijn hier bepalend, niet de inzet van het aanbestedingsinstrument.

Het is opvallend dat de ontwikkelfunctie bij de aanbestede concessies nog meer bij de OV-autoriteiten ligt dan bij de niet-aanbestede concessies. Toch zijn er duidelijke verschillende resultaten bij de aanbestede concessies die wij nader hebben bestudeerd. Er is in deze gebieden geen relatie te ontdekken tussen de reizigersgroei en de positionering van de ontwikkelfunctie. Het gebied met de grootste reizigersgroei (Alkmaar) heeft simpelweg de dienstregeling aanbesteed.

De keuze die gemaakt wordt voor het versterken van de verbindende lijnen, sluit wel aan bij de behoeften van een deel van de reizigers en heeft dan ook effect in termen van meer reizigers in enkele gevallen. Gezien de afnemende middelen, is het onontkoombaar om prioriteiten te stellen in deze zin. In deze context wordt de positionering van de ontwikkelfunctie mogelijk steeds minder relevant. Er komt steeds minder financiële ruimte om een creatieve invulling te geven aan de ontwikkelfunctie. Hierbij komt dat de vervoerbedrijven niet over alle instrumenten beschikken om goed op de marktvrage te kunnen inspelen. De chipkaart en meer tariefvrijheid kunnen in dit kader een belangrijke rol gaan spelen. Ook worden goed bedoelde intenties soms tenietgedaan door een onevenwichtige uitwerking van de gunningscriteria. Op dit punt is er wel een leereffect zichtbaar.

Samengevat: Aanbesteding leidt tot meer DRU's. Wat de kwaliteit betreft, constateren wij een versnelling van de instroom van nieuw materieel en is er selectief wel sprake van enige verbeteringen. Het is goed mogelijk dat het door de krapper wordende exploitatiebudgetten en de beperkte marketingmogelijkheden van de bedrijven op dit moment niet zo veel uitmaakt waar de ontwikkelfunctie ligt.

De doelstelling van een substantiële verbetering van de kostendeckingsgraad wordt duidelijk niet gehaald. Het is hierbij van belang om goed te kijken naar de definitie van dit begrip. Het gaat hierbij om het aandeel van de reizigersopbrengsten in de exploitatie van het vervoer. Wij gebruiken hiervoor liever de term reizigersbijdrage. Wij hebben hiervoor berekend dat de reizigersbijdrage zowel in de aanbestede als de niet-aanbestede gebieden aan het dalen is. Deze daling hangt samen met het feit dat de reizigersopbrengsten harder dalen dan de overheidsbijdrage (die in de onderzoeksperiode 2001-2003 min of meer gelijk is gebleven).

Wel is er kijkend naar de middelen sprake van een daling van de exploitatiekosten per eenheid product, zeker in de aanbestede gebieden. Hiervoor wordt over het algemeen meer aanbod ingekocht, zoals hierboven is aangegeven. Op deze manier leidt dit niet tot een daling van de totale kosten van OV-autoriteiten. Omdat het

extra aanbod niet blijkt te leiden tot extra opbrengsten en omdat ook de kostenontwikkeling niet anders is dan in niet aanbestede gebieden, is van een verbetering van de kostendekkingsgraad geen sprake.

Een belangrijke randvoorwaarde in de wet is de garantie van de sociale functie van het openbaar vervoer. Uit ons onderzoek blijkt dat de aandacht voor de sociale functie duidelijk is toegenomen. Dit is zowel in de aanbestede als in de niet-aanbestede concessies het geval. Als beleidsdoel wordt het bij de aanbestede concessies nog wat hoger aangeslagen. Het extra aanbod dat bij de aanbestedingen wordt gerealiseerd, wordt mede gebruikt om de sociale functie te waarborgen. Wel is de vorm van het aanbod in toenemende mate afgestemd op de beperkte vraag, door de inzet van klein materieel en vraagafhankelijk vervoer.

Ten slotte vatten wij in tabel 6.1 de ontwikkeling samen van de evaluatiecriteria van de Wp2000. Op verzoek van de Tweede Kamer is er een aantal expliciete criteria opgenomen in de Wp2000 (artikel 143), waaraan de vraag naar de effectiviteit van de aanbesteding van OV-concessies dient te worden getoetst.

Tabel 6.1 Samenvatting ontwikkeling evaluatiecriteria Wp2000.

EVALUATIE CRITERIUM WP2000	WAARGENOMENONTWIKKELING
Toename van het aantal reizigerskilometers	Afname, zowel aanbesteed als niet aanbesteed, wel differentiatie zichtbaar bij de aantallen reizigers
Betere dienstverlening	Meer DRU's en instroom nieuw materieel door aanbesteding. Overige variabelen neutraal, vooral afhankelijk van keuzes concessieverlener
Gelijkblijvende of lagere tarieven voor reiziger	Geen onderscheid aanbesteding; mogelijkheden nog beperkt
Gelijkblijvende of lagere kosten voor de overheid	Meer waar voor het geld, lagere DRU-tarieven door aanbesteding
Verbetering van de veiligheid van het openbaar vervoer	Geen relatie met de wijze van concessieverlening, in zijn algemeenheid toename reizigerstevredenheid m.b.t. sociale veiligheid
Verbetering van de arbeidsomstandigheden van de ten behoeve van het openbaar vervoer werkzame personen	Door aanbesteding, bezuinigingen en andere ontwikkelingen minder goede voorwaarden en omstandigheden, afbouw bedrijfsregelingen, wel binnen CAO OV of meer inzet taxi-CAO
Behoud van werkgelegenheid in het openbaar vervoer	Door aanbesteding, bezuinigingen en andere ontwikkelingen afname van vooral indirect personeel (toegenomen efficiency), maar ook direct personeel. Door meer inzet kleinschalig vervoer verschuiving werkgelegenheid naar taxisector. Geen gedwongen ontslagen
Garanties voor bereikbaarheid en toegankelijkheid	Bereikbaarheid verbeterd door meer aandacht voor minimumvoorzieningen bij aanbestedingen. Verbetering toegankelijkheid voertuigen, geen effect op toegankelijkheid haltes

6.6 KNELPUNTEN AANBESTEDINGS PROCES

Onderzoeksvraag 5:

Welke knelpunten treden er op in het aanbestedingsproces en welke lering kan hieruit worden getrokken?

In deze paragraaf bespreken we algemene knelpunten die betrokken partijen signaleren 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 met overheden en vervoerbedrijven.

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 over personeel de belangrijkste knelpunten zijn.

In de interviews wordt over de informatieverstrekking nog gezegd 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 lopende concessieovereenkomsten en de veelal (te) korte periode tussen gunning en start exploitatie. Deze korte implementatieperiode wordt mede veroorzaakt door het uitlopen van de tussenstappen in de planning van de concessieverlening en het vasthouden aan de einddatum, vaak bepaald door de datum van de wijziging van de dienstregeling.

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 duurzaam voldoende spelers kent om tot gezonde concurrentieverhoudingen te komen. De geringe interesse van buitenlandse bidders door de 'ingewikkelde' Nederlandse marktstructuur baart ook zorgen.

Zoals gezegd, loopt de verplichte overname van 'overtollig' direct en van indirect personeel niet overal goed. Dit hangt vooral samen met strategisch gedrag van de vervoerbedrijven en te onduidelijke spelregels, die veel ruimte geven voor interpretatie en te hoge schattingen. 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).

Knelpunten die in de interviews worden genoemd met betrekking tot zowel aanbesteding van concessiegebieden als onderhandse gunning, hebben te maken met de financiële onzekerheid voor de jaren die de concessieperiode beslaat, vooral als gevolg van de aanhoudende rijksbezuinigingen. Volgens de vervoerbedrijven worden deze onzekerheden afgewenteld op de vervoerder of hiervoor worden allerlei voorbehouden gemaakt.

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.

Hoewel consumentenorganisaties steeds meer betrokken worden bij concessies, wordt door alle partijen, inclusief de consumentenorganisaties, signaleerd dat de OV-bedrijven zich met name richten op de bestekken en dat zij de reiziger hierbij te veel uit het oog verliezen.

Reizigers zijn naar het oordeel van de reizigersorganisaties in onvoldoende mate betrokken bij de totstandkoming van het product, hierdoor zijn de belangen van de reiziger niet gegarandeerd. Er zal, aldus een aantal gesprekspartners, veel meer sprake moeten zijn van gezamenlijke planvorming en co-makership. Overigens erkennen partijen ook dat het vormgeven van deze betrokkenheid lastig te realiseren valt. De organisaties die de belangen vertegenwoordigen, hebben inspraak op het programma van eisen of een dienstregeling en kijken dus voornamelijk naar het aanbod. Hun rol is veel meer reactief dan het proactief articuleren van de vraag. De vraaggerichte rol van consumentenorganisaties zou verder versterkt moeten worden; wat willen consumenten nu eigenlijk?

Overheden en vervoerbedrijven geven breed aan dat ze twijfels hebben over het invoeren van een aanbestedingsplicht iedere zes jaar. Het meest gehoorde argument is dat men een duidelijk meerwaarde ziet bij het periodiek openbaar aanbesteden van concessies, maar dat daarnaast een grotere flexibiliteit wenselijk zou zijn. Als een OV-autoriteit aan het eind van een concessieperiode nog tevreden is met de vervoerder en deze doet een marktconforme aanbieding, dan ziet men voordelen in de mogelijkheid van een onderhandse verlenging. Dit bespaart immers veel organisatie- en implementatiekosten die gepaard gaan met een nieuwe aanbestedingsronde. De mate van marktconformiteit kan dan worden vastgesteld met behulp van een benchmark met andere concessiegebieden. Het grootste twijfelpunt hierbij wordt gevormd door de vraag hoe je in deze situatie kunt garanderen dat er voldoende vaak wordt aanbesteed en er dus voldoende marktprikkels blijven bestaan.

6.7 BELEIDSAANBEVELINGEN

Onderzoeksvraag 6:

Welke beleidsaanbevelingen komen voort uit de analyse van de effecten en de processen van aanbesteden?

6.7.1 Dubbeldoelstelling van de Wp2000 in relatie tot de aanbestedingen

Zoals hierboven is aangegeven, staat in de Wp2000 de dubbele ambitie centraal om zowel te komen tot een hogere kostendeckingsgraad als tot het inzetten op selectieve reizigersgroei. Deze groei zou moeten voortkomen uit een grotere vraaggerichtheid van het vervoer. De wet geeft echter geen duidelijke operationalisering van de doelstelling van selectieve groei. De kostendeckingsgraad dient te verbeteren door een lagere kostprijs voor de overheid of door toenemende reizigersopbrengsten. Aanbesteding is een van de belangrijke instrumenten om dit te bereiken.

De praktijk van de afgelopen jaren laat zien dat deze dubbeldoelstelling maar ten dele wordt gerealiseerd. Wij signaleren dat het aanbesteden inderdaad heeft geleid tot een lagere kostprijs per eenheid vervoer voor de OV-autoriteit.

De kostendekkingsgraad, gedefinieerd als de reizigersbijdrage, is in de onderzoeksperiode verslechterd door de grote daling van de opbrengsten. Dit is in overeenstemming met de landelijke trend. Het aanbesteden brengt hierin geen verandering.

De grotere vraaggerichtheid is tot nu toe echter slechts ten dele waargemaakt. Gemiddeld genomen is er zoals aangegeven weinig verschil op dit punt tussen de aanbestede en niet-aanbestede concessiegebieden. Een veelvoorkomende ontwikkeling is dat er door een aanbesteding meer voorzieningen worden ingekocht voor hetzelfde geld door lagere DRU-tarieven. Hierdoor lukt het om het minimumvoorzieningenniveau op peil te houden en in veel gevallen te verbeteren, mede door de inzet van klein materieel. De verbindende lijnen worden gestrekt, de frequenties worden verhoogd, waardoor er hier enige reizigersgroei ontstaat. Hier staat vaak tegenover dat er op de ontsluitende lijnen bespaard wordt, hetgeen hier tot voersdaling leidt.

Onze indruk is dat het in de huidige context niet realistisch is om een versterking van de vraaggerichtheid van het OV als gevolg van de aanbestedingen te verwachten. Dit wordt mede veroorzaakt door de keuze om de sociale functie te waarborgen. Er is de komende jaren bovendien sprake van krimpende budgetten, die het maken van keuzes die ten koste gaan van de kwaliteit onvermijdelijk maken. Ook beschikken de vervoerbedrijven onvoldoende over de instrumenten om een goed beeld te krijgen van de vraag in de markt en om met eigen tarieven gerichte marketing te bedrijven. De chipkaart OV kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

Aanbeveling: Uit ons onderzoek blijkt geen direct verband tussen het aanbesteden van OV-concessies en de belangrijkste doelstellingen uit de Wp2000. Het meest duidelijke effect is een daling van de kostprijs en enige reizigersgroei op verbindende lijnen. Wij adviseren het ministerie van Verkeer en Waterstaat om deze doelstellingen in het licht van de uitkomsten van het onderhavige onderzoek goed te analyseren en waar nodig aan te passen of te verduidelijken. De resultaten hiervan passen goed in de evaluatie van de Wp2000.

6.7.2 Vraaggericht OV: ontwikkelfunctie en randvoorwaarden

De Wp2000 doet de aanbeveling om de vervoerbedrijven meer ontwikkelruimte te geven, omdat op deze manier de vraaggerichtheid van het vervoer zal toenemen en hierdoor de beoogde selectieve groei. De praktijk van de afgelopen jaren laat zien dat er bij dit mechanisme een aantal kanttekeningen zijn te plaatsen. Overheden en vervoerders zijn zoekende naar een invulling van de ontwikkelruimte.

In ons onderzoek hebben wij geen relatie kunnen leggen tussen de vraaggerichtheid en de positionering van de ontwikkelfunctie. Zo is bijvoorbeeld in een van de

nader bestudeerde gebieden met de grootste reizigersgroei (Alkmaar) simpelweg de dienstregeling aanbesteed. Wij hebben laten zien dat het in de huidige omstandigheden niet onderscheidend is waar de ontwikkelfunctie is neergelegd. We spreken hierbij over het tactische ontwikkelniveau. De beleidsfunctie is in ieder geval een overheidstaak en de uitvoering een taak van het vervoerbedrijf.

Het komen tot een succesvol OV-product vereist dat zowel de overheid als het vervoerbedrijf een rol spelen. De concessieverlenende OV-autoriteit ('de opdrachtgever') creëert hierbij de randvoorwaarden. De invulling van het opdrachtgeverschap door de concessieverlener is een belangrijke succesvoorwaarde bij het komen tot een voor de reiziger meer aantrekkelijk OV-product. Dit geldt des te meer bij de aanbestedingen. Marktconsultaties kunnen hierbij een nuttige functie hebben. De concessieverlener dient dan wel in staat te zijn om dit te doen. Dit geldt zowel voor zijn eigen competenties als voor de randvoorwaarden die de rijksoverheid creëert, zoals de financiële kaders.

Bovendien wordt er van de overheden in toenemende mate een integrale benadering verwacht, waarbij ook gekeken wordt naar bijvoorbeeld de ruimtelijke condities. De brede doeluitkering versterkt deze ontwikkeling. In deze setting spelen de overheden eerder een meer uitgebreide dan een beperkte rol.

Hierbij komt dat de vervoerbedrijven niet over alle instrumenten beschikken om goed op de marktvrage te kunnen inspelen. De chipkaart kan hierbij een belangrijke rol spelen, zowel door het meer kunnen hanteren van het tariefinstrument als door de informatie over de markt die dit oplevert.

Een aanbesteding roept strategisch gedrag op bij de vervoerbedrijven die inschrijven. De gunningscriteria spelen hierbij een grote rol, evenals het financiële kader en de ingebouwde prestatieprikkels. De vervoerbedrijven maken hierbij verklaarbare bedrijfseconomische afwegingen. Gechargeerd: als een bestek de ruimte biedt voor een uitgekledde aanbieding, die wel de meeste kans biedt om de concessie te veroveren, dan is dit logisch gedrag, want anders gaat de concurrent er met de concessie vandoor. Als het financieel niet aantrekkelijk is om in te zetten op vervoersgroei doordat de budgetten niet meegroeien, is het dus ook niet logisch om hier op in te zetten. Er wordt soms te gemakkelijk geredeneerd dat bedrijven in zullen zetten op groei en vernieuwing, terwijl dit afhankelijk is van de aanwezigheid van prikkels hiertoe. Op het punt van de bestekken is op dit punt een leereffect zichtbaar.

Aanbeveling: In ons onderzoek hebben wij geen relatie kunnen leggen tussen de positionering van de ontwikkelfunctie en de vraaggerichtheid van het vervoer. Ons inziens past hierbij dan ook de nodige nuance. We constateren we dat er van de overheid een meer integraal opdrachtgeverschap wordt verwacht, mede als gevolg van de BDU, maar ook door het betrekken van de ruimtelijke component. Het is de wisselwerking tussen de door de overheden gecreëerde condities en de invulling door de vervoerbedrijven (beschikkend over het juiste instrumentarium) waaruit een meer vraaggericht en succesvol OV-product kan ontstaan. Bij de aanbestedingen luistert dat extra nauw door het strategisch gedrag dat dit oproept. Wij bevelen aan het accent in de Wp2000 meer te leggen bij de verschillende rollen van de OV-

autoriteit en de vervoerder, de wisselwerking tussen de partijen en de invulling van goed opdrachtgeverschap.

6.7.3 Marktinformatie

In een 'perfecte' markt zoekt een opdrachtgever een nieuwe leverancier als hij ontevreden is over zijn huidige. In zo'n markt heerst er voldoende marktspanning en concurrentie en is er hierdoor sprake van marktconforme condities. Bovendien heeft de opdrachtgever voldoende informatie om te kunnen vaststellen of hij de beste leverancier heeft en of het verstandig is om elders een andere leverancier te zoeken.

In de huidige OV-markt wordt echter niet voldaan aan een aantal belangrijke condities van de 'ideale' markt:

- Er is onvoldoende kennis bij de opdrachtgevers om te kunnen beoordelen of men elders beter af is.
- Er is onvoldoende garantie op marktconforme condities. Een groot gedeelte van de kosten van de exploitatie wordt verstrekt in de vorm van een overheidsbijdrage.

In het licht van het komen tot goed opdrachtgeverschap is het hoe dan ook van belang om als concessieverlener meer zicht te hebben op de prestaties van het gecontracteerde vervoerbedrijf als zodanig en ten opzichte van anderen. Concessieverleners zouden meer van elkaar kunnen leren door het uitwisselen van informatie en leerervaringen. Bijvoorbeeld het vergelijken van DRU-tarieven kan aanleiding zijn voor besprekingen met het vervoerbedrijf. Hoewel misschien lastig in de OV-wereld te organiseren kan benchmarking hierbij een goed instrument zijn.

Aanbeveling: Wissel tussen de concessieverleners meer leervaringen en informatie uit over het aanbestedingsproces, de gemaakte afspraken en de geleverde prestaties. De DRU-tarieven vormen hierbij een belangrijk aandachtspunt. Bestudeer verder de mogelijkheid voor het komen tot een zinvol benchmarkinstrumentarium, dat de concessieverleners beter in staat stelt om de prestaties van de concessiehouders te beoordelen.

6.7.4 De aanbestedingsplicht

In de gesprekken die we hebben gevoerd, wordt door een meerderheid van de overheden (opdrachtgevers) een pleidooi gehouden voor meer ruimte voor concessieverleners om zelf te beslissen hoe en wanneer te komen tot de selectie van een nieuwe vervoerder. Men spreekt dan over het verruimen van de aanbestedingsplicht en het verlengen van de concessieduur.

Als er sprake is van een marktconforme omgeving is er ons inziens ruimte om de decentrale overheden meer vrijheid te geven over de wijze van concessionering. Marktconforme condities zijn zeker in de OV-sector echter geen vanzelfsprekendheid en ontstaan alleen als er sprake is van voldoende concurrentie en aanbesteding.

dingen. Bij goede prestaties is er dan ruimte om het contract onderhands te verlengen. We komen hierbij in een cirkelredenering terecht: te vaak onderhands verlengen zal de marktcondities weer aantasten.

Het pleidooi van diverse partijen voor meer vrijheid met betrekking tot de wijze van contractering komt ook voort uit het feit dat hier ook voordelen aan verbonden zijn voor het OV-product. De overheid en de vervoerder kunnen meer investeren in een gezamenlijke relatie. Bij een kortere looptijd van de concessie kunnen de laatste jaren eerder 'verloren' gaan, doordat de vervoerder niet meer investeert vanwege het risico de concessie te verliezen. Bovendien brengt een aanbesteding veel kosten met zich mee zowel voor de concessieverlener als de betrokken vervoerbedrijven en frictiekosten bij het betrokken personeel als er sprake is van een overdracht.

Het lijkt ons dat er in de huidige markt eerst ingezet dient te worden op het komen tot meer marktconforme condities en concurrentie, maar dat de ogen niet gesloten dienen te worden voor de voordelen van meer concessioneringsvrijheid en andere vormen van aanbesteden. Wij beperken ons gezien de focus van dit onderzoek bij onze aanbeveling tot de busmarkt en geven hierbij een belangrijke randvoorwaarde.

Aanbeveling: Zet gezien het belang van voldoende marktspanning in op een verplichting voor alle OV-autoriteiten om tenminste alle busconcessies openbaar aan te besteden. Onderzoek de mogelijkheden tot het verruimen van de aanbestedingsplicht van één keer in de zes jaar naar een langere tijdsperiode. Dit geeft de OV-autoriteiten bijvoorbeeld de ruimte om zelf te beslissen een concessieovereenkomst één keer onderhands (met bijvoorbeeld maximaal 6 jaar) te verlengen. Deze beslissing dient evenwel gebaseerd te worden op betrouwbare informatie over het marktconform presteren van het vervoerbedrijf, bijvoorbeeld door een tussentijdse benchmark of een andere vorm van tussentijdse herijking. Aan deze herijking zouden door het ministerie van Verkeer en Waterstaat of een toezichthouder eisen gesteld kunnen worden. Ook dient de onderhandse gunning zorgvuldig te worden georganiseerd, met een duidelijk programma van eisen.

6.7.5 Overdracht van personeel

Een knelpunt bij de aanbestedingen is de overdracht van personeel. Voor de OV-autoriteiten is het vaak lastig om deze informatie tijdig en voldoende gecontroleerd te ontvangen. Het strategisch belang van deze informatie bij een aanbesteding is groot. Het verplicht overnemen van meer personeel dan noodzakelijk leidt tot extra kosten. Als er geen personeel overgenomen kan worden, is dat overigens ook een probleem, aangezien de nieuwe vervoerder dan in korte tijd veel nieuwe mensen dient te werven en op te leiden. Wat dit punt betreft, is er wel waardering voor de personeelsparagraaf uit de Wp2000.

De vervoerbedrijven geven aan dat de personeelsopgave deel uitmaakt van de 'aangebestedingsoorlog'. Door de onduidelijkheid in de spelregels is er ruimte om tot te hoge ramingen te komen, onze indruk is dat deze ruimte dan ook wordt aangegrepen. De mogelijkheden om dit objectief te toetsen, zijn in de praktijk beperkt. Deze opgave is nu onderdeel van veel rechtszaken en leidt tot aanzienlijke extra kosten, zowel bij de vervoerbedrijven als de overheden.

Aanbeveling: Kom tot duidelijke en toetsbare spelregels bij de personeelsopgave. Het ligt in de eerste plaats in de rede dat de vervoerbedrijven hierover zelf transparante afspraken maken, bijvoorbeeld in Mobis-verband, en deze voor alle geïnteresseerde partijen ter beschikking stellen. Een alternatief kan zijn dat de OV-autoriteiten gezamenlijk een dergelijk spelregelkader ontwikkelen en dit voorschrijven bij de aanbestedingen.

Een ander punt dat voor veel onrust zorgt, is de gang van zaken rond de feitelijke overdrachten. Veel werknemers zitten hier op zich al niet op te wachten, maar als de oude en nieuwe vervoerders het personeel nog lang in onzekerheid laten na de gunning, wordt het er niet beter op. Als er sprake is van ingediende bezwaren of rechtszaken, wordt er bijvoorbeeld vaak op de uitslag gewacht alvorens duidelijkheid aan het personeel wordt verstrekt. Dit hangt ook samen met de implementatieperiode die veelal aan de korte kant is.

In deze fase zijn geen partijen betrokken die toezicht houden op het ordelijk verloop van de overdrachten, behalve de ondernemingsraden en de bonden. Wij zouden ons kunnen voorstellen dat er nadere afspraken worden gemaakt over de te volgen procedures bij de overdracht van personeel. Zij worden nu de dupe van discussies tussen de vervoerbedrijven.

Aanbeveling: In combinatie met een duidelijker spelregelkader en een voldoende lange implementatieperiode adviseren wij dat de vervoerbedrijven transparante afspraken maken over de te volgen procedures bij personeelsoverdracht en de betrokkenheid van het personeel en diens vertegenwoordigers (bonden, OR) hierbij. Ook hier geldt: als de vervoerbedrijven hier niet uitkomen, kunnen de OV-autoriteiten hierover ook gezamenlijk afspraken maken en dit voorschrijven in het aanbestedingsbestek.

6.7.6 Concentratie van de aanbestedingen

Zoals eerder gesignaleerd, is de komende jaren sprake van een concentratie van het aantal aanbestedingen, maar ook van een toename van de gemiddelde omvang. De meeste OV-autoriteiten anticiperen in hun planning op het feit dat er mogelijk een aanbestedingsplicht komt voor de busconcessies. Ook in de kaderwetgebieden staat een aantal aanbestedingen van busconcessies op stapel. Dit betreft dan over het algemeen streekvervoerconcessies. Ook wordt nagedacht over het aanbesteden van stadsvervoerconcessies, met name het busvervoer van de zittende stadsvervoerder heeft hierbij de aandacht. Dit verschilt per kaderwetgebied en betrokken stad.

Een punt van aandacht vormt ook de planning van de aanbestedingsprocessen. In de praktijk blijkt er sprake van een overlap van de verschillende concessieverleningscycli, doordat deze afgestemd zijn op de ingang van de dienstregeling, veelal medio december. Dit hangt samen met de ingang van de dienstregeling van de NS. Het gevolg hiervan is dat vervoerbedrijven in de zomerperiode verschillende offertes tegelijk dienen uit te werken.

Er is zorg over de vraag of het aantal inschrijvende vervoerbedrijven voldoende is om de versnelling op een concurrerende manier te absorberen. De omvang van de 'aanbestedingsprop' hangt mede af van het tempo van het op de markt komen van GVB-concessies. Als er GVB-concessies worden aanbesteed, mogen de betrokken vervoerders ook buiten hun vervoergebied offeren en ontstaat er meer concurrentie. Dit is echter geen korte termijn oplossing. Het initiatief van de HTM en NOVIO om in te schrijven onder de naam Stadsvervoer Nederland (samen met Volker Wessels Stevin), is een aanvulling op de concurrentie, maar in het kader van de wet discutabel.

Onze inschatting is dat de komende jaren, in de periode richting de aanbestedingsplicht van met name het streekvervoer en (in mindere mate als gevolg van het verleende uitstel) het stadsvervoer, de mate van concurrentie onder druk kan komen te staan. Een van de gevolgen zou kunnen zijn dat op bepaalde concessies minder (goede) offertes worden ingediend met als gevolg dat OV-autoriteiten minder of, erger nog, helemaal niets te kiezen hebben. Op het moment dat de stadsvervoerders ook mogen inschrijven op concessies die worden aanbesteed (vanaf 1 januari 2009 indien ontvlechting en verzelfstandiging uiterlijk op 1 januari 2007 is gerealiseerd), zal dit probleem weer een stuk minder worden.

Aanbeveling: De concentratie in het aantal en de omvang van de aan te besteden concessiegebieden geeft aanleiding tot waakzaamheid op het punt van de intensiteit van de mate van concurrentie door het beperkte aantal inschrijvende vervoerbedrijven. Op het moment dat de stadsvervoerders kunnen meedingen, ontstaat een hele andere marktsituatie. Wij bevelen aan dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ontwikkelingen in dezen nauwgezet volgt en zo nodig enige regie voert, die leidt tot meer spreiding.

Het verleende uitstel voor aanbesteding van de GVB-concessies in de vier grote steden draagt bij aan deze spreiding, maar vermindert het aantal potentiële concurrenten. Daarnaast zijn mogelijke oplossingen het verschuiven van de aanbestedingsplicht (voor het streekvervoer) van 2006 met één of twee jaar.

6.7.7 Omvang van de concessiegebieden

Er is sprake van een toename van de gemiddelde omvang van de aan te besteden concessies. Ook wordt er meer samengewerkt tussen verschillende concessieverleners. Vaak is de vervoerkundige samenhang dan ook anders dan de bestuurlijke indeling. Dit wordt ook in de hand gewerkt door het opheffen van de VOC-status.

Concessieverleners kijken bij de vaststelling van de concessiegebieden in toenemende mate over hun eigen grenzen. Hierbij is vaak de vervoerkundige samenhang het motief. We constateren dat overwegingen van marktspanning of toetredingsdrempels hierbij maar beperkt een rol spelen

Grote concessiegebieden hebben als nadeel dat de risico's voor de zittende en inschrijvende vervoerbedrijven erg groot kunnen worden. Bijvoorbeeld in het geval van de aanbesteding van het concessiegebied Groningen stad-Groningen streek-Drenthe met een omzet van zo'n $\square 75$ miljoen per jaar zijn de financiële belangen

zeer groot. Bovendien had het verlies van deze concessie het einde van Arriva in Nederland kunnen betekenen.

De vervoerbedrijven geven ook aan dat er sprake is van een ondergrens. Als er te kleine concessies worden aanbesteed, verdwijnen de synergie-effecten en gaan de aanbestedingskosten te zwaar drukken.

De partijen noemen uiteenlopende bedragen, maar de ondergrens ligt tussen de € 1,5 en € 5 miljoen, en de bovengrens ligt tussen de € 15 en € 30 miljoen.

Aanbeveling: Het is belangrijk dat de OV-autoriteiten bij de vaststelling van de aan te besteden concessiegebieden, naast vervoerkundige overwegingen, ook marktoverwegingen als toetredingsdrempels en risico's voor de vervoerders meewegen. Het aanbesteden van te grote concessies beperkt de concurrentie en leidt tot grote risico's voor de vervoerders. Bij te kleine concessies is een aanbesteding niet meer efficiënt.

7. SLOTBESCHOUWING

In deze evaluatie hebben we na uitgebreid onderzoek en na het voeren van vele gesprekken een beeld geschetst van de gang van zaken en de resultaten van de aanbesteding van OV-concessies in het busvervoer. Het trekken van eenduidige conclusies bleek niet eenvoudig. De aanbestedingen kwamen vrij aarzelend op gang waardoor het aantal onderzochte aanbestedingen relatief beperkt is. Er is daarnaast sprake van een aantal belangrijke andere ontwikkelingen die het zicht op de aanbestedingsresultaten mogelijk vertroebelen. Ook voor onze gesprekspartners bleek het niet altijd eenvoudig om de effecten van de verschillende factoren van elkaar te onderscheiden. Bij doorvragen kon dan blijken dat een effect meer het resultaat is van de bezuinigingen of van de introductie van het instrument van concessionering zelf, dan van de aanbestedingen. We hebben ons ingezet om steeds een kritische en onafhankelijke analyse uit te voeren.

In de onderzoeksperiode is het draagvlak, zowel bij de OV-autoriteiten als de vervoerders, voor de aanbestedingen duidelijk toegenomen. De resultaten van de aanbestedingen geven evenwel een gemengd beeld te zien en kunnen voor de evaluatie van de Wp2000, die het komend jaar zal worden uitgevoerd, aanleiding zijn om de doelstellingen en het instrumentarium van de Wp2000 nog eens goed tegen het licht te houden. Door het aanbesteden wordt het OV per eenheid product goedkoper en is er meer ruimte ontstaan om de sociale functie overeind te houden. Mede door dat laatste leiden de extra DRU's echter niet tot meer reizigers en worden in deze zin niet effectief ingezet. Dit leidt niet tot een verbetering van de reizigersbijdrage of de kostendekkingsgraad. De aanbestedingen kunnen de neerwaartse trend van het aantal reizigerskilometers en de opbrengsten niet keren. Dit effect zal de komende jaren worden versterkt door de financiële taakstellingen. Er is op een beperkte schaal sprake van selectieve groei, maar uit de reizigerswaardering blijkt nauwelijks sprake van verbetering van de klantgerichtheid.

Bij de interpretatie van ons rapport is het van belang te realiseren dat de onderzoeksopdracht afgebakend is tot de directe effecten van de aanbestedingen in de bussector en de proceservaringen die er zijn opgedaan. Een aantal onderwerpen is hierbij relatief onderbelicht gebleven. In de evaluatie van de Wp2000 kunnen deze meer uitgebreid worden meegenomen.