

Handreiking Wendbare ov-concessies

CROW-KpVV

CROW-KpVV ontwikkelt, verspreidt en borgt collectieve kennis voor de decentrale overheden op het gebied van mobiliteit. Het gaat om kennis die fundamenteel ondersteunt bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering.

Over CROW

CROW bedenkt slimme en praktische oplossingen voor vraagstukken over infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer in Nederland. Dat doen we samen met externe professionals die kennis met elkaar delen en toepasbaar maken voor de praktijk.

CROW is een onafhankelijke kennisorganisatie zonder winstoogmerk die investeert in kennis voor nu en in de toekomst. Wij streven naar de beste oplossingen voor vraagstukken van beleid tot en met beheer in infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer en werk en veiligheid. Bovendien zijn wij experts op het gebied van aanbesteden en contracteren.

Inhoud

Inleiding	2
1 Maak algemene bepalingen specifiek waar mogelijk	4
2 Structureel risicomanagement als basis voor bewustwording risico's	6
3 Vergroten van de wendbaarheid tijdens de concessie begint bij de aanbesteding	11
4 Focus minder op de start en meer op het ontwikkelen van de concessie	13
5 Vervoerders zijn ook aan zet	20
6 Tot slot	22
Bijlage: Index van acties/maatregelen	23

Inleiding

Aanleiding

De coronapandemie heeft alle betrokkenen in en om het ov – reizigers, ov-autoriteiten en vervoerders – in een positie gebracht die men van tevoren niet had voorzien.

De lopende concessies zijn onder geheel andere marktomstandigheden verleend dan nu het geval is. Als gevolg van de coronapandemie liepen de reizigersvraag en daarmee de inkomsten van vervoerders fors terug, terwijl tegelijkertijd (nationaal) veel belang werd gehecht aan continuering van het ov-aanbod. De lopende concessies en in voorbereiding zijnde concessies bleken niet toereikend om deze situatie aan te kunnen.

Een landelijke marktverkenning onder vervoerders heeft ons geleerd dat de markt weer stabiel moet zijn voordat nieuwe concessies aanbesteed kunnen worden¹.

De transitieplannen moeten zorgen voor een hernieuwd evenwicht in kosten en opbrengsten. Vervoerders hebben opgeroepen om (uitgesproken) ambities en doelen van ov-autoriteiten op korte en middellange termijn bij te stellen. De doelen zouden beter moeten aansluiten bij de huidige onzekerheden en handelingsperspectieven én bij een (hernieuwde en passende) risicoverdeling in een concessie tussen ov-autoriteit en vervoerder. De omvang van concessies speelt hierin ook een rol: liever kleiner (uit een landelijke marktverkenning naar de gevolgen van corona volgt een jaaromzet van € 80 miljoen als bovengrens), maar met behoud van de synergievoordelen van multimodale concessies. Ten slotte geven vervoerders mee dat in lopende concessies goede afspraken gemaakt moeten worden over de afhandeling van de gevolgen van de coronapandemie. Anders kan er niet zonder meer ingeschreven worden op nieuwe ov-aanbestedingen, geven meerdere vervoerders aan.

Al met al is de afgelopen periode gebleken dat concessies wendbaarder moeten worden om op een (forse) crisis te kunnen inspelen. Dit geldt zowel voor aanbestede als inbestede concessies. Er is behoefte aan meer inzicht en mogelijke oplossingen om de wendbaarheid te vergroten. Daarbij wordt niet beoogd om alle mogelijke crises in de toekomst het hoofd te kunnen bieden. Een crisis is niet voor niets een crisis. De coronapandemie is wel aanleiding om de wendbaarheid van concessies tegen het licht te houden, bijvoorbeeld in geval van een substantiële wijziging van SOV-opbrengsten. Vergroting van de wendbaarheid kan namelijk ook leiden tot concessies waarmee ov-autoriteiten hun beleidsdoelen beter kunnen realiseren en past bij de steeds langer wordende concessieduur. Een moment om te leren dus.

Doel

Het voorgaande betekent dat voor twee situaties oplossingen gevonden moeten worden om weer tot succesvolle ov-aanbestedingen te komen, namelijk:

- De huidige situatie: in lopende concessies, eventueel aangevuld met verlengingen en/of noodconcessies, moet rekening gehouden worden met de gevolgen van de coronapandemie op zowel korte als langere termijn – denk hierbij aan zaken als (lokale) lockdowns, het beschikbaar houden van openbaar vervoer, BVOV en fluctuerende reizigersaantallen, maar ook met de gevolgen van een mogelijke wijziging in de SOV-opbrengsten;
- De toekomstige situatie: in nieuwe concessies moeten de risico's voor inschrijvers beheersbaarder en overzichtelijker worden, zoals in geval van een vergelijkbare majeure ontwikkeling als een pandemie. Ook moet rekening worden gehouden met mogelijke veranderingen in reisgedrag, zoals mogelijk (tijdelijk) minder of andere momenten reizen met het openbaar vervoer.

Aanpak

DOVA en CROW-KpVV hebben MuConsult, Goudappel, inno-V en Significant Synergy gevraagd gezamenlijk een praktisch kennisproduct op te stellen dat ov-autoriteiten handreikingen biedt om binnen hun concessies beter en makkelijker op (on)voorzien ontwikkelingen te kunnen inspelen door hun concessies wendbaarder te maken. Om tot deze handreikingen te komen zijn de volgende stappen gezet:

- Op basis van eigen kennis en ervaringen en recente inzichten zijn oorzaken en mogelijke oplossingsrichtingen benoemd. De huidige kaders uit wet- en regelgeving en Europese verordeningen die nu ten grondslag liggen aan de Nederlandse concessiesystematiek zijn hierbij uitgangspunt. De beperkingen van deze systematiek zijn echter wel gezocht en waar nodig benoemd bij het verkennen van oplossingsrichtingen.
- Vervolgens zijn tijdens interviews met vervoerders de finesses van de problemen en hun oorzaken verder aan het licht gebracht en mogelijke oplossingsrichtingen voor de verschillende oorzaken getoetst. Daar waar aanbestedings- en staatssteunrechtelijke regels de mogelijkheden voor ov-autoriteiten beperken om wijzigingen in lopende concessies door te voeren, is nagegaan welke aanvullende oplossingsrichtingen voor de resterende problemen denkbaar zijn.
- Op basis van de gesprekken en de eigen ervaringen zijn voorbeelden verzameld en is deze handreiking opgesteld. De voorbeelden zijn bedoeld ter inspiratie voor ov-autoriteiten bij aanpassing/uitwerking van

¹ Inno-V & Andersson Elffers Felix (2020), Corona en ov-aanbestedingen, Onderzoek voor CROW- KpVV i.s.m. DOVA

concessievoorwaarden. Het betreffen dus geen standaardoplossingen en -teksten die in iedere concessie een plek zouden moeten krijgen; daarvoor verschillen de kenmerken van regio's/concessies te veel van elkaar.

Leeswijzer

De oplossingsrichtingen voor het vergroten van de wendbaarheid van concessies zijn in de volgende vijf thema's onderverdeeld die in aparte hoofdstukken worden beschreven:

- 1 Maak algemene bepalingen specifiek waar mogelijk
- 2 Structureel risicomanagement als basis voor bewustwording risico's
- 3 Vergroten van de wendbaarheid tijdens de concessie begint bij de aanbesteding
- 4 Focus minder op de start en meer op het ontwikkelen van de concessie
- 5 Vervoerders zijn ook aan zet

In het laatste hoofdstuk blikken we kort terug. Ten slotte is in de bijlage een overzicht opgenomen van de in de handreiking genoemde acties en maatregelen die ov-autoriteiten kunnen treffen om de wendbaarheid van hun concessies te vergroten. Deze acties en maatregelen moeten steeds in onderlinge samenhang worden beschouwd, omdat zij elkaar vaak zullen versterken, maar elkaars effecten soms ook deels teniet kunnen doen.

Veel concessies bevatten algemene (financiële) bepalingen hoe zal worden omgegaan met bijzondere omstandigheden, ook wel majeure ontwikkelingen buiten de invloedssfeer van de vervoerder genoemd. Voorbeelden zijn een verandering in de opzet van de SOV-kaart, een terreuraanslag of de realisatie van een belangrijke nieuwe ov-verbinding. Veel van deze ontwikkelingen liggen ook buiten de directe invloedssfeer van de ov-autoriteit, omdat zij een gevolg zijn van (inter)nationale ontwikkelingen of Rijksbeleid.

De coronapandemie heeft aangetoond dat de daadwerkelijke toepassing van deze algemene (financiële) bepalingen in de praktijk minder eenduidig is. De mogelijk ingrijpende consequenties voor ov-autoriteiten en/of vervoerders zijn vooraf vaak niet uitgewerkt in concrete processen en bepalingen die beide partijen houvast en zekerheid geven wanneer dergelijke ontwikkelingen optreden. Dit remt de wendbaarheid (of flexibiliteit) van concessies. Overigens bestond dit wendbaarheidsknelpunt, dat zich zowel bij risico's als bij ontwikkelkansen voordoet, al voor de coronacrisis; de crisis heeft de urgentie om dit knelpunt aan te pakken vergroot.

Niet alle risico's zullen binnen concessies zijn op te vangen. Voor risico's die buiten de invloedssfeer van ov-autoriteiten of vervoerders liggen en waarvan de impact dermate groot is dat deze niet voor de sector behapbaar zijn, lijkt het logisch om na te gaan of de partij die de keten- en systeemverantwoordelijkheid heeft (de Rijksoverheid) deze kan dragen. Bij de coronacrisis werd dit extra versterkt omdat rigoureuus afschalen van het ov-aanbod (om kosten in lijn te brengen met de sterk dalende opbrengsten) ongewenst was, ondanks de sterk teruglopende reizigers-aantallen. Uitwerking van eventuele landelijke (procedure) afspraken tussen betrokken partijen valt evenwel buiten de scope van deze handreiking.

Vooruitziende blik, samenwerking en inzicht

Een goede invulling van algemene bepalingen voor bijzondere omstandigheden vraagt allereerst om een vooruitziende blik van ov-autoriteiten tijdens de voorbereiding van de aanbesteding. Dit geldt zowel waar het gaat om gewenste ontwikkelingen als om mogelijke vervoerkundige, financiële en juridische risico's en wie die het beste (al dan niet tijdelijk) kan dragen, beheersen en

Kader 1 Algemene bepalingen 'Overmacht' (Noodconcessie IJssel-Vecht)

- 1 Onder Overmacht wordt verstaan omstandigheden die de nakoming van de Noodconcessie IJssel-Vecht verhinderen en die niet aan de Concessiehouder zijn toe te rekenen. Daarvan is sprake indien deze omstandigheden niet zijn te wijten aan de schuld van de Concessiehouder, noch krachtens wet, rechtshandeling of in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komen. In geval van een situatie van overmacht zal de Concessiehouder onverwijld aan de Concessieverleners mededeling doen van de aard van de overmacht en, indien mogelijk, de verwachte duur.
- 2 Onder Overmacht wordt in ieder geval niet verstaan: gebrek aan Personeel en Materieel, staking door het Personeel, ziekte van Personeel, structurele verkeersdrukke, tekortkomingen in de nakoming van door de Concessiehouder gebruikte onderaannemers, hulp-personen en -zaken.
- 3 Gedurende de duur van de Overmacht wordt de nakoming van verplichtingen ingevolge deze Concessiebeschikking zowel voor de Concessiehouder als voor de Concessieverleners opgeschort, echter slechts voor zover de Concessiehouder als gevolg van de Overmacht verhinderd is zijn vorenbedoelde verplichtingen na te

komen. De Concessiehouder dient zich te allen tijde in te spannen om de nadelige gevolgen van een situatie van Overmacht zoveel mogelijk te beperken.

Opmerking: De busconcessies van de MRDH bevatten dezelfde bepalingen waaraan onderstaande bepaling is toegevoegd:

- 4 Bij de in het Concessiebesluit, waaronder begrepen de Inhoudelijke Specificaties en de Financiële Paragraaf, gestelde eisen, onder meer maar niet uitsluitend ten aanzien van punctualiteit en rituitval, is reeds rekening gehouden met situaties van Overmacht, extreme situaties van Overmacht uitgezonderd. De gestelde normen worden derhalve verondersteld alle mogelijke situaties van Overmacht, behalve extreme situaties, te omvatten.

Kader 2 **Werkwijze Majeure Ontwikkelingen (Railconcessie Haaglanden)**

MRDH heeft in de Railconcessie Haaglanden opgenomen dat sprake is van een majeure ontwikkeling, dat wil zeggen een ontwikkeling buiten de invloedssfeer van HTM met substantiële financiële gevolgen voor HTM, wanneer het verwachte saldo van wijzigingen in kosten en opbrengsten ten minste plus of minus € 300.000 bedraagt.

Majeure ontwikkelingen betreffen in ieder geval:

- grote areaaluitbreidingen;
- grote werkzaamheden waardoor railinfrastructuur gedurende langere tijd niet voor exploitatie beschikbaar is;
- ingrijpende landelijke of regionale afspraken met betrekking tot vervoerbewijzen en tarieven, zoals veranderingen in de SOV-kaart en het BTW-tarief;
- omvangrijke ruimtelijke en demografische ontwikkelingen.

De werkwijze 'Majeure ontwikkelingen' die in dat geval doorlopen wordt omvat de volgende vier stappen:

- 1 Beoordeling door MRDH of sprake is van een majeure ontwikkeling.
- 2 In overleg tussen MRDH en HTM bepalen van de gevolgen van de majeure ontwikkeling voor het aantal reizigers, opbrengsten, kosten, KPI's, sociale veiligheid, het benodigde aantal railvoertuigen en de te beheren railinfrastructuur.

beïnvloeden. Het voeren van goed risicomanagement (zie het volgende hoofdstuk), voorafgaand aan de aanbesteding en tijdens de concessie helpt om de risico's in beeld te houden en hierop te anticiperen.

Maar het gaat ook om nauwe samenwerking tijdens de uitvoering van de concessie, gebaseerd op transparantie en vertrouwen, tussen ov-autoriteit en vervoerder.

Opstellen processen en bepalingen bij bijzondere omstandigheden

Vrijwel elke concessie bevat artikelen over bijzondere omstandigheden en majeure ontwikkelingen. Deze blijken echter te vrijblijvend wanneer écht sprake is van een majeure ontwikkeling. Zo gaan artikelen er van uit dat partijen (direct) met elkaar in overleg treden, maar zijn geen concrete acties (beheersmaatregelen) benoemd en is ook niet vastgelegd wie eventuele meerkosten betaalt en vanuit welk budget deze meerkosten gedekt worden. Kader 1 bevat een recent voorbeeld van dergelijke algemene bepalingen.

- 3 Bereiken van overeenstemming tussen MRDH en HTM over de gevolgen van de majeure ontwikkeling voor de afspraken zoals vastgelegd in de concessie.
- 4 Wanneer MRDH en HTM geen overeenstemming bereiken over de uitkomst van één of meerdere van bovenstaande stappen, treedt een escalatiemechanisme in werking dat eruit bestaat dat MRDH en HTM gezamenlijk opdracht geven aan een onafhankelijk deskundige om met een bindend advies te komen ten aanzien van de punten waarover geen overeenstemming bestaat. De kosten van de onafhankelijk deskundige worden gelijkelijk verdeeld tussen MRDH en HTM.

Opmerking 1: De Railconcessie Rotterdam bevat een vergelijkbare procedure. Ook de vier aan- en inbestede busconcessies van MRDH bevatten een vergelijkbare werkwijze, met dien verstande dat in de busconcessies de grens of sprake is van een majeure ontwikkeling bij € 50.000 ligt en dat in de werkwijze een extra stap is opgenomen die eruit bestaat dat MRDH beoordeelt of de vervoerder zich maximaal heeft ingespannen om de nadelige gevolgen van de majeure ontwikkeling zoveel mogelijk te beperken.

Opmerking 2: De grens waarbij sprake is van een majeure ontwikkeling is van invloed op de risico-opslag in de business case van vervoerders voor een concessie.

De aanbeveling is dan ook om heldere procesafspraken te maken waar het gaat om (zie kader 2 voor een voorbeeld):

- Wanneer sprake is van een majeure ontwikkeling. Dit betreft in ieder geval onontkoombare ontwikkelingen buiten de invloedssfeer van de vervoerder, waarbij de vraag is of dit zowel voorziene als onvoorziene ontwikkelingen betreffen en vanaf welke grens sprake is van een majeure ontwikkeling, dat wil zeggen een ontwikkeling waarvan niet verwacht mag worden dat de vervoerder de gevolgen hiervan binnen de bestaande afspraken opvangt;
- Welke aspecten bij de beoordeling van de gevolgen van een majeure ontwikkeling betrokken worden;
- Welke (financiële) afspraken in de concessie mogelijk als gevolg van de majeure ontwikkeling aangepast kunnen worden. Dit wil niet zeggen dat de ov-autoriteit automatisch alle meerkosten betaalt;
- Welk escalatiemodel gevolgd wordt wanneer ov-autoriteit en vervoerder geen overeenstemming bereiken over de vraag of sprake is van een majeure ontwikkelingen en/of over de gevolgen van deze ontwikkeling voor de (financiële) afspraken in de concessie.

De afspraken zouden liefst landelijk identiek vastgesteld moeten worden. Juist in een crisissituatie die meerdere concessies raakt is er eenheid nodig, leerde de coronacrisis.

Structureel risicomanagement als basis voor bewustwording risico's

Het is belangrijk dat risico's tijdens de uitvoering van de concessie worden (h)erkend en ov-autoriteit en vervoerder deze gezamenlijk bespreken. Goede risicoanalyses met bijbehorende mitigerende maatregelen maken beide partijen bewust van de risico's die zij en de ander lopen. Daarbij is het belangrijk dat partijen over middelen beschikken om risico's op te vangen en transparant zijn naar elkaar.

Meer aandacht voor risicomanagement tijdens de aanbesteding en het beheer van concessies

In de aanbestedingsfase kan op verschillende momenten/manieren aandacht worden besteed aan de risico's die vervoerders zien. Zo kunnen de risico's en risicoverdeling bijvoorbeeld worden besproken tijdens een marktconsultatie. Op basis hiervan kan het risicoprofiel voor ov-autoriteit en vervoerder beter worden ingeschat en kan in de aanbestedingsdocumenten een voorstel voor de risicoverdeling worden opgenomen. Vervoerders kunnen in de Nota van Inlichtingen-fase hier nog vragen over stellen en aangepaste voorstellen doen. Maar ov-autoriteiten kunnen er ook voor kiezen om de verdeling van (externe) risico's tijdens een concurrentiegericht dialog te bespreken.

Een andere manier om de bewustwording voor de risico's in de aanbestedingsfase te vergroten is door aan vervoer-

ders te vragen om in alle plannen binnen hun inschrijving expliciet aandacht te besteden aan de risico's, maar ook aan de kansen die zij zien bij de uitvoering. De RADAR-systematiek zoals die bij de aanbesteding van de concessie Amstelland-Meerlanden 2018 is toegepast (zie kader), is daarvoor een bruikbaar hulpmiddel. Voorwaarde is dan wel dat alle onderdelen van de RADAR-systematiek ook aandacht tijdens het concessiebeheer krijgen.

RADAR-systematiek (Concessie Amstelland-Meerlanden 2018)

De RADAR-systematiek is een model voor het opstellen van gunningscriteria en is onderdeel van het EFQM-kwaliteitsmodel (in Nederland bekend als INK). RADAR staat voor Results (doel), Approach (prestatie), Deployment (realisatie) en Assess and Refine (beheersing). De RADAR-systematiek komt erop neer dat de vervoerder (inschrijver):

- concrete prestaties (en/of maatregelen) aanbiedt die erop zijn gericht de doelen van de ov-autoriteit te verwezenlijken (Prestaties);
- ingaat op de wijze waarop hij deze prestaties gaat realiseren en aannemelijk maakt dat daarmee het bijbehorende doel wordt bereikt (Realisatie); en

- ingaat op de wijze waarop hij zijn prestaties meet en monitort, welke kansen en risico's hij ziet en hoe hij handelt wanneer uit de monitoring blijkt dat de prestaties mogelijk niet, of niet geheel, worden gerealiseerd (Beheersing).

Opmerking: Bij recent aanbestede concessies (DAV/DMG, IJssel-Vecht en Gooi- en Vechtstreek) lag de focus in de uitvraag meer op de aangeboden prestaties en/of maatregelen en de realisatie en de doorontwikkeling van de concessies en hoefden vervoerders (inschrijvers) alleen in het implementatieplan expliciet aandacht aan beheersing van risico's te besteden.

Meer aandacht voor risicomanagement tijdens de looptijd van de concessie

Vervoerders geven aan dat de lopende concessies meestal onvoldoende ruimte bieden en geen mechanismen bevatten voor het beheersen van grote risico's rond bijvoorbeeld reizigersopbrengsten, extreme weersomstandigheden, maar ook bijvoorbeeld het risico op een acuut tekort aan treinmaterieel of een grote stroomstoring die met name een zero-emissie-exploitatie in de war kan sturen.

Risico's worden beter beheersbaar door:

- periodiek afspraken te maken/herzien hoe om te gaan met voorziene en onvoorziene ontwikkelingen over een periode van 3 tot 5 jaar, zijn risico's voor vervoerders beter te overzien;
- als ov-autoriteit een risicomanager in het beheerteam op te nemen die bij voorkeur niet binnen het ov-team werkzaam is en daardoor met een andere blik naar eventuele risico's bij de uitvoering van een concessie kijkt (om risicoblindheid te voorkomen). De provincies Noord-Holland en Limburg hebben hier goede ervaringen mee.

Vervoerders merken met betrekking tot de inbestede concessies op dat er verschillen in risicomanagement zijn tussen assetbeheer (infrastructuur en voertuigen) en exploitatie. Bij aanleg, beheer en onderhoud van bijvoorbeeld railinfrastructuur is risicomanagement standaard

onderdeel van de bedrijfsvoering en de afstemming tussen ov-autoriteit en stadsvervoerder. Aandachtspunt daarbij is dat er wel (extra) budget moet zijn om tegenvallers op te vangen, bijvoorbeeld wanneer onderdelen of werkzaamheden duurder uitvallen dan voorzien. Is dat (extra) budget er niet, dan betekent dit dat er op andere zaken bezuinigd moet worden, bijvoorbeeld door onderhoudswerkzaamheden uit te stellen.

Bij exploitatie is het opbrengstencontract goed werkbaar, mits vervoerders ruimte voor risicobeheersing hebben in combinatie met zicht op een redelijk rendement (inclusief risico-opslag) om buffers op te kunnen bouwen. Te denken valt aan mogelijkheden om bijvoorbeeld aan de hand van een verrekentabel het aanbod af te schalen of aan te passen (zie onderstaand kader voor een voorbeeld) of om vraagafhankelijke oplossingen te realiseren, teneinde kosten en opbrengsten blijvend met elkaar in evenwicht te houden.

Verrekentabel opbrengsten en voorzieningenniveau (Noodconcessies Waterland en Zaanstreek)

In de noodconcessies Waterland en Zaanstreek heeft de Vervoerregio Amsterdam afspraken met respectievelijk EBS en Transdev gemaakt over het herstel van het ov-aanbod. Iedere vier maanden bepalen de vervoerder en de Vervoerregio op basis van de ontwikkeling in de reizigersopbrengsten of de vervoerder het ov-aanbod in de daaropvolgende periode trapsgewijs moet uitbreiden (bij stijging van de opbrengsten) dan wel mag verminderen (bij daling van de opbrengsten). De afspraken over de op- en afschaling van het ov-aanbod (uitgedrukt in dienstregelingen) houden rekening met de verhouding tussen vaste en variabele kosten en bieden

de vervoerders de kans om een redelijk rendement te behalen. De aanpassingen van het ov-aanbod worden doorgevoerd bij de start van een dienstregelingjaar, het begin van de meivakantie en het eind van de zomervakantie.

Mechanisme van bandbreedtes, bijstellingen en ontwikkelfonds

Het wegnemen van externe risico's (= risico's buiten de invloedssfeer van de vervoerder) en onzekerheden bij vervoerders betekent dat in ieder geval een deel van de risico's en onzekerheden bij ov-autoriteiten zullen komen te liggen. De coronacrisis heeft echter aangetoond dat ook ov-autoriteiten geen buffers hebben om dergelijke grote tegenvallers te kunnen opvangen. In andere sectoren, zoals de bouw en onderhoud van infrastructuur, is het gebruikelijk(er) om te werken met een risico-opslag of risicobudget.

Het ontbreken van buffers is terug te voeren op de wijze waarop ov-autoriteiten hun concessies in de markt zetten. De focus bij ov-aanbestedingen ligt op het verkrijgen van maximale (vervoerkundige) kwaliteit voor het beschikbare budget en niet op het inkopen van een vastgelegde (vervoerkundige) kwaliteit tegen een gunstige prijs. Deze focus is mede ingegeven door de korting van de brede doeluitkering (BDU) in 2012.

Daarbij willen veel ov-autoriteiten de schijn voorkomen dat aanbestedingen tot doel hebben op de exploitatiesubsidie te bezuinigen. En als ov-autoriteiten in goede jaren al een financiële reserve willen aanhouden om eventuele tegenvallers in magere jaren te compenseren, was de ervaring tot nu toe dat deze reserves terug konden vallen naar de algemene middelen om deze vervolgens voor andere doeleinden dan openbaar vervoer aan te kunnen wenden.

De methodiek waarbij ov-autoriteiten met vervoerders bandbreedtes afspreken wat betreft omzet en/of reizigersaantallen is een manier om als ov-autoriteit (of vervoerder) tijdens de concessie buffers op te bouwen waarmee risico's kunnen worden afgedekt. De inbestede concessies bevatten allen een methodiek waarbij extra opbrengsten aan een kwaliteits- of ontwikkelfonds worden toegevoegd of ten gunste van de ov-autoriteit vallen wanneer deze opbrengsten hoger uitvallen dan voorzien.

Kwaliteitsfonds (Railconcessie HTM)

In de Railconcessie Haaglanden is opgenomen dat reizigersopbrengsten boven een afgesproken norm in een kwaliteitsfonds worden gestort. Dit fonds staat op de balans bij HTM en rendeerte tot de coronacrisis vrij goed. Binnen bepaalde kaders kan HTM plannen voor de besteding van middelen uit het kwaliteitsfonds indienen en wanneer deze plannen passen binnen de in de concessie vastgelegde kaders moet MRDH de plannen goedkeuren. Aan het einde van de concessie valt het resterende bedrag aan MRDH. Het is dus niet zo dat HTM vrijelijk over de middelen uit het kwaliteitsfonds kan beschikken, maar de mogelijkheid om vanuit het kwaliteitsfonds vervoerkundige verbeteringen te realiseren, vormt voor HTM wel een incentive om extra reizigersopbrengsten boven de afgesproken norm te genereren.

Jaarlijks afkomen meeropbrengsten (Railconcessie Rotterdam)

De financiële paragraaf voor de railconcessie van de RET bevat onder meer de volgende bepalingen ten aanzien van de taakstellingen en verdeling van vervoeropbrengsten:

1. Voorafgaand aan de periode 2017-2021 heeft de Concessieverlener per Modaliteit bepaald: (i) de Normkosten inclusief het vooraf overeengekomen Rendement en (ii) de Taakstellende Vervoeropbrengsten waaronder de verwachte Vervoeropbrengsten met 2016 als referentiejaar. Het saldo van de Normkosten en de Taakstellende Vervoeropbrengsten is de Normconcessieprijs. Is dit saldo negatief dan is de Normconcessieprijs het maximale bedrag dat de Concessieverlener compenseert in de vorm van een Subsidie aan de Concessiehouder. Is het saldo positief dan is de Normconcessieprijs het minimale bedrag dat de Concessiehouder aan de Concessieverlener betaalt in de vorm van een Concessieprijs.
2. Indien de Gerealiseerde Vervoeropbrengsten in het Kalenderjaar hoger zijn dan de Taakstellende Vervoeropbrengsten in het betreffende Kalenderjaar, dan draagt Concessiehouder 25% van de Gerealiseerde Vervoeropbrengsten dat boven de Taakstellende Vervoeropbrengsten ligt af aan de Concessieverlener.

Driejaarlijks afkomen meeropbrengsten (Concessie Amsterdam)

In de concessie Amsterdam zijn opbrengstendoelstellingen per jaar vastgelegd. Wanneer de gerealiseerde opbrengsten in drie opeenvolgende jaren gemiddeld € 5 miljoen boven deze doelstellingen liggen, komen de extra opbrengsten boven € 15 miljoen ten gunste van de Vervoerregio Amsterdam.

Vergroten wederzijdse transparantie en vertrouwen

Wederzijdse transparantie en vertrouwen zijn voor een succesvolle samenwerking (partnership) onontbeerlijk en kunnen bijdragen aan een goede risicobeheersing. Meer (deskundig) inzicht in de business case van een concessie helpt voor het begrip en transparantie in de prijsopbouw en geeft ov-autoriteiten beter zicht welke kostenposten al dan niet geraakt worden door een risico. Het uitvragen van prijzen voor specifieke onderdelen/activiteiten daar waar het kan, zoals bijvoorbeeld bij sociale veiligheid vanuit concurrentieoverwegingen al gebruikelijk is, biedt daarbij de mogelijkheid om middelen te oormerken.

Over het algemeen lijkt bij inbestede concessies de transparantie groter, omdat de onderlinge verhouding tussen ov-autoriteit en vervoerder anders is. Zo moet de ov-autoriteit zeggenschap over de vervoerder kunnen uitoefenen om de concessie onderhands te mogen gunnen. En anders dan bij een aanbesteding gaat bij een inbesteding aan de concessieverlener een onderhandelingstraject tussen ov-autoriteit en vervoerder vooraf. De basis voor deze onderhandelingen is een gezamenlijk opgesteld kosten-calculationmodel met afspraken over opbrengstontwikkeling, risicoverdeling en rendement. Wat daarbij, gegeven het risicoprofiel van de concessie, een redelijk rendement inclusief risico-opslag is, laten de ov-autoriteiten door een onafhankelijke partij bepalen. Hierdoor halen ze de emotie uit de discussie die soms rond het onderwerp rendement ontstaat, terwijl vervoerders de juiste prikkels houden voor een gezonde bedrijfsvoering waarmee een redelijk rendement behaald kan worden. Daarnaast bevatten de inbestede concessies gezamenlijk overeengekomen afspraken over meer- en minderwerk tegen verschillende tarieven afhankelijk van modaliteit en frequenties.

Een mogelijkheid om bij aanbestede concessies de transparantie te vergroten is door:

- bij de aanbesteding een financieel-economische onderbouwing van de business case van de vervoerder (inschrijver) te vragen (zie kader op pagina 10 voor een voorbeeld);
- tijdens de looptijd van de concessie:
 - jaarlijks een winst- en verliesrekening voor de concessie inclusief accountantscontrole en/of een jaarrekening (bij KvK plus werkgeversverklaring) van de entiteit die de concessie uitvoert te eisen; en
 - de financieel-economische onderbouwing van de business case iedere 3 tot 5 jaar door de vervoerder te laten te herijken en daarbij om een goedkeurende accountantsverklaring te vragen.

Het is dan wel van belang dat de ov-autoriteit de juiste (financiële) expertise in huis heeft of inschakelt om de aangeleverde financiële informatie goed te begrijpen, te interpreteren en te gebruiken.

Financieel economische onderbouwing (Concessie DMG)

De provincie Zuid-Holland hechtte bij de aanbesteding van de lopende concessie DMG de allerhoogste waarde aan inschrijvingen die financieel solide zijn en een gezond rendement kennen. Zodoende wenste de provincie inzicht te krijgen in de 'business case' van de vervoerders (inschrijvers). Op een standaardformulier moesten zij voor een aantal dienstregelingjaren een opgave doen van de verschillende (verwachte) kosten- en batenposten, te weten:

- Baten: vervoeropbrengsten, exploitatiebijdrage en overige opbrengsten; en
- Kosten: personeelskosten, brandstof- en energiekosten, materieelafschrijving, kosten voor materieelonderhoud, stallingskosten, overige materieelkosten (zoals lease- en verzekeringskosten), rentekosten, kosten in verband met de ontwikkelopdracht, kosten in verband met sociale veiligheid, marketing- en communicatiekosten,

verkoop- en servicekosten, implementatiekosten, overheadkosten en overige kosten.

Voorts moesten zij (i) de hoogte van de investeringen aangeven, inclusief de wijze waarop deze investeringen worden gefinancierd (onderverdeling naar vreemd en eigen vermogen), en (ii) waar nodig ontwikkelingen binnen kosten- en batenposten toelichten.

Opmerking: Een overweging is dat ov-autoriteiten de financieel economische onderbouwing van inschrijvingen door een door hen benoemde onafhankelijke accountant op juistheid laten controleren (vergelijkbaar met de controle van de personeelsopgave door een onafhankelijke deskundige en de beoordeling van de ontwerp-dienstregeling bij de aanbesteding van treindiensten door ProRail).

Transparantie kan echter op gespannen voet staan met mededinging en concurrentie. Vooraf moet daarom worden afgesproken wat er met gedeelde data gebeurt en met welk doel het gebruikt wordt. Want hoe dan ook mag deze data niet worden gebruikt bij andere concessies, prognoses, etc. Met de cijfers moet integer worden omgegaan.

Vergroten van de wendbaarheid tijdens de concessie begint bij de aanbesteding

De keuzes die ov-autoriteiten bij de aanbesteding van concessies maken, bepalen in belangrijke mate de wendbaarheid tijdens de concessie. Dit betekent enerzijds dat ov-autoriteiten zich vooraf een goed beeld moeten vormen van gewenste ontwikkelingen en deze ook aan vervoerders weten over te brengen en anderzijds dat in concessies haakjes worden opgenomen die hen in staat stellen om het (openbaar) vervoer in een concessiegebied eventueel anders te organiseren.

Meer informatie uit de markt halen tijdens de voorbereiding van de aanbesteding

Tijdens de voorbereiding van een aanbesteding is het van belang niet alleen te kijken naar wat de ov-autoriteit bij de start van de concessie wil bereiken, maar ook welke veranderingen tijdens de concessie nodig zijn gelet op verwachte autonome ontwikkelingen. Daarbij volstaat het niet om achtergrondinformatie bij bijvoorbeeld gemeenten te verzamelen, maar is het ook nodig om aan te geven hoe/in welke mate vervoerders deze informatie in hun inschrijving kunnen en/of moeten verwerken. Als zij bepaalde informatie niet in hun inschrijving hoeven te verwerken (bijvoorbeeld een gemeentelijke herindeling die op het moment van aanbesteding nog onzeker is), is het belangrijk om aan te geven hoe tijdens de concessie met een ontwikkeling wordt omgegaan wanneer deze zich (alsnog) voordoet.

Het helpt daarbij ook om als ov-autoriteiten tijdens de voorbereiding van een aanbesteding in dialoog met vervoerders te gaan over wat zij willen bereiken en hoe zij deze

ambities willen vertalen in de aanbestedingsdocumenten, om zo te kunnen toetsen of en hoe dat werkbaar kan zijn. Belangrijk daarbij is om in die dialoog ruimte te bieden om te sparren over oplossing(s)richtingen, mogelijke (on)gewenste ontwikkelingen en daaruit voortvloeiende mogelijke valkuilen voor de aanbesteding. Kortom, een dialoog die uit meer bestaat dan het delen van informatie over de beleidsvoornemens uit de Nota van Uitgangspunten en waarin ov-autoriteiten daadwerkelijk 1-op-1 gesprekken met vervoerders aangaan met als doel hetgeen zij willen bereiken (de behoefte) goed af te stemmen op de (afwijkende) mogelijkheden en wensen van vervoerders. Een overweging daarbij is om ook tijdens de aanbestedingsprocedure in gesprek met vervoerders te blijven, bijvoorbeeld door te kiezen voor een openbare procedure met dialoog voor inschrijving of een mededingingsprocedure met onderhandeling.

Vooraf inventariseren en meegeven waar flexibiliteit nodig is binnen de scope van de concessies

Het is raadzaam om als ov-autoriteit heldere keuzes te maken welk delen binnen het aan te besteden netwerk in principe te allen tijde aangeboden moeten worden (vaste delen) en welk delen eventueel (ingrijpend) aangepast mogen worden (flexibele delen). Door hier op voorhand duidelijkheid over te geven, kan de vervoerder maximaal worden uitgedaagd om in zijn inschrijving met innovatieve en creatieve oplossingen voor de flexibele delen van het netwerk te komen. Of dit de wendbaarheid van concessies daadwerkelijk vergroot, is echter de vraag. Het kan wel bijdragen aan een vermindering van de risico's.

Aandachtspunten bij invulling en ontwikkeling van het ov-aanbod (Concessie Zaanstreek-Waterland; aanbesteding afgebroken)

De Vervoerregio Amsterdam onderscheidde bij de afgebroken aanbesteding Zaanstreek-Waterland binnen het ov-netwerk zeven onderdelen, te weten:

- a Verbindende lijnen
- b Ontsluitende lijnen
- c Nachtlijnen
- d Buurtbuslijnen
- e Toeristenlijnen
- f Scholierenlijnen
- g Basismobiliteitsvormen

Per onderdeel heeft de Vervoerregio Amsterdam aandachtspunten en wensen aan vervoerders (inschrijvers) meegegeven, die mede gebaseerd waren op input van gemeenten. Een aantal aandachtspunten en wensen zijn vertaald naar concrete vervoerpakketten die vervoerders konden aanbieden; andere aandachtspunten en wensen konden vervoerders betrekken bij het opstellen van het vervoerplan (en daarmee de onderbouwing van hun aanbod aan dienstregeling-kilometers).

Onderscheid A-, B- en C-lijnen (Concessie IJssel-Vecht)

De provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel hebben de huidige lijnen die (tijdelijk) tot de concessie IJssel-Vecht gaan behoren in drie categorieën ingedeeld. De ruimte die de vervoerder krijgt om zijn aanbod op de vervoerbehoefden van reizigers af te stemmen verschilt per categorie lijnen, te weten:

- A-lijnen: De ontwikkelruimte bestaat uit aanpassingen van bedieningstijden en frequenties van de A-lijnen en/of het koppelen van A-lijnen aan andere lijnen. Bij enkele specifieke A-lijnen is het de vervoerder toegestaan om een voorstel te doen voor (beperkte) route-aanpassingen en/of het bundelen van A-Lijnen om op de betreffende corridor de productformule comfortRRReis aan te kunnen bieden.
- B-lijnen: De vervoerder moet alle verbindingen tussen kernen/wijken die door één of meerdere B-lijnen geboden worden, blijven bieden, maar hij mag deze verbindingen anders invullen (bijvoor-

beeld combineren en/of koppelen van Lijnen, andere routes of andere locaties van Haltes) om beter aan te sluiten bij de vervoerbehoefden van reizigers.

- C-lijnen: Alleen voor buurtbus- en scholierenlijnen geldt een verplichting om deze lijnen in ieder geval in het eerste jaar van de concessie IJssel-Vecht aan te bieden. Bij de aanbesteding wordt aan vervoerders (inschrijvers) gevraagd aan te geven welke C-lijnen zij nog meer aanbieden naast de verplichte C-lijnen en hoe zij verwachten met eventueel vernieuwende concepten beter aan te sluiten op de vervoerbehoefden van reizigers die op dit moment of in de toekomst van deze C-lijnen gebruik maken. Tijdens de looptijd van de concessie IJssel-Vecht krijgt de vervoerder volop mogelijkheden voor de doorontwikkeling van het aanbod aan C-lijnen.

Mogelijkheid tot integratie ov met doelgroepenvervoer buiten de concessie (Concessie Haaglanden Streek)

In de concessie Haaglanden Streek heeft MRDH ruimte gecreëerd om een deel van het openbaar vervoer te kunnen combineren met doelgroepenvervoer en dit gecombineerde vervoer al dan niet buiten de concessie te organiseren. Daartoe is bijvoorbeeld in het concessiebesluit Haaglanden Streek de volgende bepaling opgenomen:

“Mocht de Concessieverlener op enig moment besluiten om delen van het Openbaar Busvervoer niet zijnde Vaste Lijnen (= Maatwerk), dat dient ter invulling van de basis mobiliteitsbehoefte te combineren met vormen van Doelgroepenvervoer en dit vervoer buiten de

Concessie om te (laten) organiseren, dan zal de Concessiehouder zijn medewerking moeten verlenen aan deze wijziging van de Concessie en dit Maatwerk moeten gedogen.”

Opmerking: Andere busconcessies van MRDH bevatten een vergelijkbare bepaling. Belangrijk om te realiseren is dat met de gecreëerde flexibiliteit frictiekosten gemoeid kunnen zijn, bijvoorbeeld omdat een aantal bussen niet langer ingezet kunnen worden of personeel moet afvloeien.

De invulling (of de gangbare manier) van aanbesteden van concessies leidt ertoe dat veranderingen in het vervoeraanbod met name bij de start van concessie worden doorgevoerd, omdat de kwaliteit van het vervoeraanbod bij de start van de concessie veelal bepalend is voor het winnen van de aanbesteding. Aanbestedingen worden veelal gewonnen door de vervoerder die zowel kwantitatief als kwalitatief het beste vervoerkundige aanbod doet. Om de aanbesteding te kunnen winnen zal een vervoerder zijn vervoeraanbod en de ZE-transitie volledig optimaliseren vanuit keuzes op grond van efficiënte logistiek die zijn afgestemd op de situatie op het moment van aanbesteden en het gunningsmodel dat de ov-autoriteit hanteert (bijvoorbeeld de waardering voor extra aanbod en een versnelde ZE-transitie bij de beoordeling van de inschrijvingen).

Gevolg is dat er zowel bij het opstellen van de inschrijving als tijdens de uitvoering van de concessie minder oog en ruimte is voor gewenste, verwachte en te voorziene ontwikkelingen. Dit gaat ten koste van de wendbaarheid om het vervoeraanbod aan te passen aan (toekomstige) ontwikkelingen. Een uitbreiding, vermindering of andere verdeling van het vervoeraanbod kan namelijk leiden tot een minder efficiënte inzet van personeel en/of materieel dan bij de inschrijving was voorzien.

Eerdere aanbestedingen hebben ook geleerd dat een vervoerder een grotere onzekerheid over het rendement in zijn business case voor de concessie zal accepteren als hij een aanbesteding echt wil winnen. Daarbij is de impact van de risico's en onzekerheid rond de (vooraf geprognoteerde) reizigersopbrengsten op het rendement de laatste jaren toegenomen doordat investeringen in ZE-materieel en bijbehorende laadinfrastructuur groter zijn dan investeringen in dieselbussen. Door de ZE-transitie nemen de vaste kosten (rente, afschrijving en verzekering) van de vervoerder toe, terwijl zijn variabele kosten (onderhoud en energieverbruik) afnemen. Dit vermindert de mogelijkheden voor de vervoerder tot kostenbesparingen bij tegenvallende reizigersopbrengsten.

Om zijn onzekerheid te verminderen zal de vervoerder zoveel mogelijk zijn risico's trachten te beheersen. Hij moet daarbij, ook bij sterk gewijzigde omstandigheden, opereren binnen de kaders van de concessie en zijn inschrijving om (de schijn) te voorkomen dat de vervoerder enig economisch voordeel bij aanpassingen van zijn aanbod ten opzichte van die inschrijving geniet.

Daarnaast beperkt een aantal factoren de mogelijkheden om tijdens de uitvoering van de concessie op gewijzigde omstandigheden in te spelen/te sturen, te weten:

- Politieke en beleidsmatige gevoeligheid van aanpassingen van het vervoeraanbod om dit beter af te stemmen op gewijzigde vervoerbehoefden. Denk hierbij de weerstand die het opheffen van een bushalte, het verminderen van de avondbediening of het vervangen van ov door andere vervoerwijzen/mobiliteitsdiensten vaak oproept.
- Focus op overeengekomen KPI's die niet (langer) aansluiten bij de prestaties die bij (onvoorziene) ontwikkelingen van de vervoerder gevraagd worden. Minder KPI's geven meer flexibiliteit om (kortstondige) veranderingen door te voeren, maar beperken de mogelijkheden tot het monitoren van en sturen op de uitvoering van concessies en het afrekenen van de vervoerder op geleverde prestaties (zowel in positieve als negatieve zin). Weinig concessies bevatten de expliciete mogelijkheid om KPI's te kunnen wijzingen tijdens de concessie.
- Standaardbepalingen over op- en afschaling van het vervoeraanbod (meer-/minderwerkregeling) kennen vaak een grens, bijvoorbeeld 5% per jaar.

Verdieping van het partnershipmodel

Om hierin verandering te brengen moet er meer oog zijn voor gezamenlijke ontwikkeling van het vervoeraanbod tijdens alle fases van de concessiecyclus, ofwel een uitbouw en verrijking van het steeds meer gebruikelijke partnershipmodel. Dit model heeft vele gezichten.

De volgende aandachtspunten zijn in de gesprekken aan de orde gekomen die hieronder verder worden uitgewerkt:

- Ken als ov-autoriteit de gewenste ontwikkelingen en maak deze concreet.
- Streef niet altijd naar meer bij aanbestedingen (onder het mom genoeg is genoeg en meer is niet altijd nodig).
- Bepaal op gezette tijden of de ingezette koers nog steeds de juiste is.
- Werk beter samen met elkaar.
- Weet wat mag en niet mag.

Ken als ov-autoriteit de gewenste ontwikkelingen en maak deze concreet

Bepaal als ov-autoriteit zelf een stip op de horizon, ofwel de ambitie, doelstellingen en bijbehorende KPI's. Schets daarbij een beeld van het ontwikkelpad (of varianten) en de eigen rol daarin (en die van andere partijen) waar inschrijvers op kunnen bouwen. Bij de aanbesteding kan aan vervoerders vervolgens om een ontwikkelvisie voor de gehele periode en een ontwikkelplan voor de eerste 3 of 4 jaar worden gevraagd die invulling geven aan dit ontwikkelpad. Omdat verwacht mag worden dat dit ontwikkelpad tijdens de concessie meerdere malen bijgesteld zal moeten worden – vandaar een ontwikkelplan voor 3 of 4 jaar – is voor de uitvoering een vervoerder nodig met een track record op adaptief ontwikkelen.

Vorbereiding aanbesteding Utrecht

De provincie Utrecht stelt op basis van een vervoermarktanalyse een netwerkperspectief op. Dit perspectief beschrijft in globale zin de beoogde ontwikkeling van het netwerk. Voor vervoerders die op de aanbesteding willen inschrijven geeft dit een beeld van de ontwikkelingen die de provincie voor ogen heeft en de manier waarop de ontwikkeling plaats zal vinden. Het is geen blauwdruk en geen dienstregeling maar biedt vervoerders wel handvatten om risico's in te schatten dan wel flexibiliteit in hun aanbod te brengen.

Frankrijk

In Franse stedelijke concessies is het gebruikelijk om geïnteresseerde vervoerders uit te nodigen om te laten zien hoe zij handen en voeten denken te kunnen geven aan de ontwikkeling van de aanbestedende overheid. Op basis daarvan worden vervoerders geselecteerd en wordt de uitvraag aangescherpt.

Opmerking: Dit is feitelijk een met meer inhoud en dialoog geladen marktconsultatie zoals we die in Nederland in de ontwerp PvE-fase doen.

Uitvragen Ontwikkelplan (Concessie Amstelland-Meerlanden 2018)

Bij de aanbesteding van de concessie Amstelland-Meerlanden 2018 werd vervoerders gevraagd in een ontwikkelplan te beschrijven op welke wijze zij het openbaar vervoer tijdens de looptijd van de concessie zouden ontwikkelen teneinde de toegezegde en eventueel extra groei van het ov-gebruik te realiseren en te accommoderen.

Vervoerders dienden daarbij aan de volgende vier onderdelen aandacht te besteden:

a **Visie:** Op hoofdlijnen de ontwikkelingsmogelijkheden van openbaar vervoer, onderverdeeld naar de verschillende doelgroepen waarop de vervoerder zich richt, onderbouwd met een SWOT-analyse, en de doelen die hij wil bereiken bijvoorbeeld waar

het gaat om aanbod, uitvoeringskwaliteit en informatievoorziening.

- b **Prestaties:** Concrete prestaties die de vervoerder toezegt, in ieder geval met betrekking tot de invulling van de ontwikkeltaak en de omvang en samenstelling van het ontwikkelteam.
- c **Uitvoering:** Hierbij dienden vervoerders in ieder geval aandacht te besteden aan samenwerking en gezamenlijke doorontwikkeling, (ii) marketing- en communicatieactiviteiten, en (iii) tariefvoorstellen.
- d **Beheersing:** Hierbij dienden vervoerders de te monitoren KPI's en externe risico's te benoemen en aan te geven hoe zij zorgen voor een continue verbetering in het ontwikkelen van het openbaar vervoer.

Streef niet altijd naar meer bij aanbestedingen (onder het mom genoeg is genoeg en meer is niet altijd nodig)

Minder gewicht geven aan de omvang van het aanbod bij de start van de concessie en de snelheid van de ZE-transitie binnen het gunningsmodel voor een aanbesteding en meer aan de ontwikkeling van het aanbod tijdens de concessie met ruimte voor een meer geleidelijke ZE-transitie, draagt bij aan de wendbaarheid van een concessie. Niet alleen komt hierdoor het accent bij de ontwikkeling meer tijdens in plaats van bij de start van de concessie te liggen, maar ook stelt het ov-autoriteiten en vervoerders in staat om

financiële buffers te creëren en met de samenstelling van de materieelvloot in te spelen op onverwachte ontwikkelingen.

Zo kunnen ov-autoriteiten ervoor kiezen om te gunnen op een referentiedienstregeling of een vastgesteld (maximum) voorzieningenniveau waarbij het beschikbare budget niet volledig wordt ingezet, maar een deel gereserveerd wordt voor toekomstige ontwikkelingen. Een andere mogelijkheid is om te gunnen op de gemiddelde omvang van het voorzieningenniveau tijdens de looptijd van de concessie,

zoals bij de aanbesteding van de concessie Amstelland-Meerlanden 2018. Dit vanuit de wens van de Vervoerregio Amsterdam om de omvang van het ov-aanbod tijdens de concessie mee te laten groeien met de verwachte toename van het ov-gebruik.

Gunningscriterium 'Aantal Dienstregelingkilometers' (Concessie Amstelland Meerlanden 2018)

De Vervoerregio Amsterdam verwachtte ten tijde van de aanbesteding dat de groei van het ov-gebruik tijdens de looptijd van de concessie Amstelland-Meerlanden 2018 uitbreiding van het ov-aanbod noodzakelijk zou maken. Het was daarom nadrukkelijk de wens van de Vervoerregio Amsterdam om het aantal dienstregelingkilometers tijdens de looptijd van de concessie te laten meegroeien met de verwachte toename van het aantal reizigers. De score voor het gunningscriterium 'Aantal Dienstregelingkilometers' werd daarom gebaseerd op het gemiddelde aantal geboden dienstregelingkilometers per dienstregelingjaar, gemeten over de looptijd van de concessie (10 jaar) en werd berekend aan de hand van de volgende formule:

$$\text{Score G2.3} = 100 \% \times \sqrt{\frac{\text{Aangeboden DRK's} - \text{Min. DRK's}}{\text{Max. DRK's} - \text{Min. DRK's}}}$$

Waarbij:

Aangeboden DRK's: het aangeboden gemiddeld aantal dienstregelinkilometers per dienstregelingjaar;

Min. DRK's: de ondergrens, in dit geval gemiddeld 22.000.000 dienstregelinkilometers per dienstregelingjaar;

Max. DRK's: de bovengrens, in dit geval gemiddeld 25.500.000 dienstregelinkilometers per dienstregelingjaar.

Net als veel andere ov-autoriteiten heeft de Vervoerregio een range aangegeven waarbinnen de gemiddelde omvang van het voorzieningenniveau moest liggen. De ondergrens van deze range is daarbij een aandachtspunt in relatie tot de wendbaarheid van concessies, omdat deze ondergrens naast de minimum vervoerkundige eisen in het PvE bepaalt welke ruimte een vervoerder heeft om zijn aanbod tijdens de concessie binnen de kaders van de aanbestedingsdocumenten (besteksconform) af te schalen.

Om de wendbaarheid te vergroten kan gedacht worden de ondergrens te baseren op het aantal dienstregelinguren of -kilometers dat nodig is voor de invulling van de vervoerkundige minimumeisen uit het programma van eisen. Vaak komt dit overeen met ongeveer 75% van het bestaande voorzieningenniveau.

Bepaal op gezette tijden of de ingezette koers nog steeds de juiste is

Aandachtspunt bij een verschuiving van de aandacht voor de ontwikkeling bij de start van de concessie naar de ontwikkeling tijdens de looptijd van de concessie is om de creativiteit van de vervoerder te blijven prikkelen, ook tijdens de aanbesteding, bijvoorbeeld door het uitvragen van een concreet ontwikkelplan. Zoals hiervoor besproken heeft het uitvragen van een ontwikkelplan voor de eerste 3 of 4 jaar van de concessie de voorkeur, eventueel met een aanscherpingsmogelijkheid in de implementatieperiode om actuele inzichten te kunnen verwerken. ov-autoriteit en vervoerder handelen gezamenlijk naar dit ontwikkelplan. Tijdens de concessie vindt vervolgens iedere 3 of 4 jaar een herijking plaats in het kader waarvan partijen een nieuw ontwikkelplan vaststellen. Bij de herijking staan drie punten centraal:

- 1 De financiële ontwikkelingen (kosten- en opbrengstenniveau, zijn de verwachtingen uitgekomen, is bijstelling nodig?).

- 2 De KPI's (wat is bereikt, zijn het de juiste KPI's en hebben ze de juiste norm?).
- 3 Het ontwikkelplan (doen we de juiste dingen en doen we ze goed?, wat gaan we niet/anders/nieuw doen?).

Voor de herijking dient een procedure te worden opgenomen in het bestek, waarbij de scope van de herijking is

gedefinieerd (op welke gronden en in welke mate mogen afspraken (= eisen en toezeggingen) gewijzigd worden), de processtappen zijn beschreven en rollen, taken en verantwoordelijkheden van alle partijen helder zijn. Een periode van 3 of 4 jaar is te overzien, voldoende lang voor maatregelen om zich te bewijzen en beperkt de werkdruk voor de makers van ontwikkelplannen en de herijking hiervan.

Artikel 'Vijfjaarlijkse Herijking van de Concessie' (concept-concessiebesluit Zaanstreek-Waterland)

- 1 De Concessiehouder verleent zijn medewerking aan een Herijking in 2026 en, in geval van Verlenging, een Herijking in 2031, waarbij de Concessieverlener de actualiteit, effectiviteit en handhaafbaarheid van de bepalingen uit het Concessiebesluit, het Programma van Eisen, de Uitvoeringsovereenkomst en de Subsidiebeschikking beoordeelt.
- 2 De Concessieverlener beoordeelt in het kader van de Herijking in hoeverre de bepalingen van het Concessiebesluit, het Programma van Eisen, de Uitvoeringsovereenkomst en de Subsidiebeschikking nog overeenstemmen met:
 - a het geldende beleid van de Concessieverlener;
 - b voorstellen van de Concessiehouder om het Openbaar Vervoer beter aan te laten sluiten op (gewijzigde) vervoersbehoeften van inwoners en bezoekers van het Concessiegebied zoals opgenomen in het Ontwikkelplan voor de periode 2027-2031 en, in geval van Verlenging, in het Ontwikkelplan voor de periode 2032-2036; en/of
 - c autonome ontwikkelingen, dat wil zeggen ontwikkelingen buiten de invloedssfeer van de Concessiehouder en de Concessieverlener, in het Concessiegebied en rond de Uitlopers met naar het oordeel van de Concessieverlener substantiële gevolgen voor het Openbaar Vervoer.
- 3 Bij de beoordeling als bedoeld in lid 2 betreft de Concessieverlener in ieder geval de gevolgen voor:
 - a het kwaliteitsoordeel en de beleving van Reizigers en de regeling Bonus/Malus kwaliteit Openbaar Vervoer zoals opgenomen in Bijlage B (Bonus/Malusregeling) bij de Uitvoeringsovereenkomst;
 - b het gebruik van het Openbaar Vervoer en de Vervoeropbrengsten en de Cumulatieve Geboden Opbrengstengroei;
 - c de eisen ten aanzien van de aspecten van de uitvoeringskwaliteit genoemd in Artikel 12 (Basismobiliteitsvorm), Artikel 26 (Rituitval), Artikel 27 (Punctualiteit) en Artikel 28 ((Gegarandeerde) Aansluiting) van het Programma van Eisen en de Tekortkomingen vallend in Groep 2 (Uitvoering Dienstregeling) genoemd in Bijlage A (Boetes) bij de Uitvoeringsovereenkomst;
 - d de eisen ten aanzien van het verstrekken van reisinformatie zoals opgenomen in hoofdstuk 8 (Reisinformatie) van het Programma van Eisen en het verstrekken van informatie over het Openbaar Vervoer aan Derden zoals bedoeld in Artikel 2 (Invulling rol van Mobiliteitsmakelaar) en Artikel 41 (Algemene eisen aan reisinformatie) van het Programma van Eisen;
 - e de realisatie van de door de Concessiehouder in zijn Inschrijving toegezegde Prestaties.
- 4 De Concessieverlener stelt een Herijking vast met inachtneming van het bepaalde in Bijlage D (Procedure voor Herijking).

Opmerking 1: Bovenstaande bepaling is opgesteld voorafgaand aan de coronacrisis. Het is de vraag of een aspect als Cumulatieve Geboden Opbrengstengroei zoals genoemd in bepaling 3b in nieuwe concessies opgenomen moet worden. Een alternatief is om de herijking te koppelen aan een verrekentabel zoals genoemd in hoofdstuk 2.

Opmerking 2: Bovenstaand voorbeeld gaat nog uit van een langere periode tussen de herijkingen dan in de voorgaande tekst wordt voorgesteld. Door de kortere periode die wordt voorgesteld kunnen ov-autoriteit en vervoerder sneller inspelen op nieuwe (onvoorziene) ontwikkelingen.

Werk beter samen met elkaar

Om samen aan de ontwikkeling van de concessie te werken, helpt het om gedeelde doelen, dan wel doelstellingen en ontwikkelpaden te formuleren en hier ook naar te handelen. Oog hebben voor elkaars (verschillende én aanvullende) belangen moet hierbij het uitgangspunt zijn. Ov-autoriteit en vervoerder moeten elkaar daarbij wat willen gunnen en transparant zijn.

Uiteindelijk is samenwerken mensenwerk. Aan beide zijden zijn kundige mensen nodig, zowel qua inhoud en financiën als proces, om elkaar te kunnen begrijpen en helpen waar nodig. Het helpt daarbij om met elkaar een werkcyclus op strategisch en tactisch niveau af te spreken (houd het simpel) en daarbij te beschrijven wie wat doet, wie in welke overleg met elkaar praat en hoe het escalatiemodel eruit ziet in geval er een verschil van inzicht ontstaat. De werkwijze en samenwerking kan worden vastgelegd in een samenwerkingscontract of sociaal contract. Dit heeft een net zo belangrijke werking als het juridisch contract (concessie), blijkt uit wetenschappelijk onderzoek.

Artikel 'Samenwerkingsverklaring' (Concessie DMG)

- 1 De Provincie en de Vervoerder stellen tijdens de implementatieperiode gezamenlijk een samenwerkingsverklaring op waarin de door beide partijen gewenste samenwerkingswijze tijdens de implementatie- en de contractperiode wordt beschreven. Het gaat hier om een samenwerkingsverklaring waarin partijen intenties beschrijven over de manier van samenwerken en het maken van procesafspraken.
- 2 Beide partijen ondertekenen de in het vorige lid bedoelde samenwerkingsverklaring. Zij zullen te allen tijde naar redelijkheid en billijkheid handelen in de geest van deze samenwerkingsverklaring gedurende zowel de implementatie- als de duur van de Overeenkomst.

Belangrijk voor een effectieve samenwerking is dat de kaders die de ov-autoriteit aan de vervoerder meegeeft duidelijk zijn, niet klemmen en vooraf op politiek-bestuurlijk niveau zijn vastgesteld. Enige politieke afstand helpt, zodat de politieke waan van de dag niet gaat regeren over het strategische ontwikkelprogramma dat een concessie idealiter zou moeten zijn. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door het (bij mandaat) vastleggen van de ontwikkelruimte in een concessie, door mensen in een team te zetten die de ruimte die er is durven te pakken en dus niet per se op maximale zekerheid en minimale onrust aansturen.

Weet wat mag en niet mag

Ov-autoriteiten voelen zich vanuit aanbestedings- en staatssteunrechtelijke regelgeving vaak genoodzaakt om vervoerders aan hun inschrijving te houden. Dit om (de schijn) te voorkomen dat de vervoerder enig economisch voordeel bij aanpassingen van zijn aanbod ten opzichte van die inschrijving geniet. Andere vervoerders zouden dit namelijk kunnen beschouwen als een ontoelaatbare wezenlijke wijziging dan wel ongeoorloofde staatssteun leidend tot een hoger rendement voor de vervoerder dan waar op het moment van inschrijving op was gerekend.

De aanbestedings- en staatssteunrechtelijke regelgeving bevat evenwel ruimte om aanpassingen door te voeren, maar die ruimte wordt niet altijd gezien, mede door de onduidelikheden die soms bestaan rond de begrippen wezenlijke wijziging en overcompensatie/staatssteun. Een wijziging van een lopende concessie kan als wezenlijk worden aangemerkt wanneer door deze wijziging:

- 1 voorwaarden worden ingevoerd die, wanneer deze in de oorspronkelijke aanbestedingsprocedure waren opgenomen, zouden hebben geleid tot:
 - a toelating van andere inschrijvers dan die welke oorspronkelijk waren toegelaten; of
 - b de keuze voor een andere offerte dan die waarvoor oorspronkelijk was gekozen;
- 2 de markt in belangrijke mate wordt uitgebreid tot diensten die oorspronkelijk niet waren opgenomen; of
- 3 het economisch evenwicht van de overeenkomst wordt gewijzigd in het voordeel van de opdrachtnemer op een wijze die door de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet was bedoeld.²

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62006CJ0454&from=NL>

Voor veel aanpassingen van concessies zal met name de vraag zijn of deze leiden tot een wijziging van het economisch evenwicht ten voordele van de vervoerder met als mogelijke consequentie overcompensatie, ofwel staatssteun. Uit de jurisprudentie volgt dat een verschuiving in risicoverdeling ten voordele van de vervoerder om deze reden al snel aangemerkt zal worden als een wezenlijke wijziging.

Bepalingen in de PSO-verordening die bij onderhandse gunning van (nood)concessies overcompensatie van de vervoerder moeten voorkomen, kunnen richting geven bij het bepalen of bij aanpassingen van concessies mogelijk sprake is van overcompensatie. Volgens bijlage I de PSO-verordening mag de compensatie die een ov-autoriteit in geval van onderhandse gunning aan een vervoerder verstrekt niet hoger zijn van het netto financiële effect van de gunning van de concessie voor de vervoerder. Hierbij is het netto financiële effect gelijk aan:

- De kosten van de vervoerder om de concessie uit te voeren
- De opbrengsten die met het openbaar vervoer/de concessie worden gegenereerd
- Positieve effecten (synergie-effecten) van de concessie voor het netwerk van de vervoerder
- + Een redelijke winst, zijnde een vergoeding die overeenstemt met de gebruikelijke kapitaalbeloning in de sector in een bepaalde lidstaat, rekening houdend met het risico, of het ontbreken daarvan, voor de vervoerder ingevolge de tussenkomst van de ov-autoriteit.

Om tijdens de concessie te kunnen ontwikkelen en zo in te kunnen spelen op gewijzigde omstandigheden, is het van belang in de concessiedocumenten vooraf de ruimte te creëren om aanpassingen door te voeren. Deze mogelijkheid moet duidelijk, nauwkeurig en ondubbelzinnig zijn en al in de oorspronkelijke aanbestedingsstukken zijn opgenomen.³ De mogelijkheid hiertoe wordt vergroot door bijvoorbeeld:

- eisen zo functioneel mogelijk te specificeren. Focus daarbij op ontwikkeling in plaats van een big bang (DRU's/DRK's, materieel, vervoerplan). Dit om ruimte te creëren om omvang en kwaliteit van het aanbod te kunnen wijzigen daar waar dit het beste past;
- kaders op te nemen die ook grotere wijzigingen mogelijk maken (zie ook hoofdstuk 4).

Functionele vervoerkundige minimumeisen (Concessie Amsterdam)

De concessie Amsterdam bood GVB ruimte om te schuiven tussen buslijnen. Als lijnen een succes waren, dan kon GVB frequenties verhogen. Van lijnen die minder succesvol waren kon GVB de frequenties tot op zekere hoogte verlagen, maar nooit onder de vooraf besproken minimum frequentie. De geboden ruimte maakte het voor GVB mogelijk om frequenties van sommige lijnen te verhogen tot wel 12x per uur.

³ Aanbestedingswet 2012, Artikel 2.163c

Artikel 'Tussentijdse aanpassingen van de Concessie' (Concessie Zaanstreek- Waterland)

- 1 De Concessieverlener is in geen enkele omstandigheid gehouden een Aanpassing Concessie vast te stellen, echter kan een Aanpassing Concessie vaststellen indien sprake is van:
 - a een wijziging van de afbakening van het Concessiegebied in relatie tot aangrenzende concessiegebieden;
 - b een wijziging van de afbakening van de activiteiten vallend onder de Concessie naar aanleiding van wijzigingen in de organisatie van het doelgroepenvervoer in het Concessiegebied;
 - c een wijziging van een voorwaarde in het Concessiebesluit waarbij het saldo van de verwachte vermeerderde dan wel verminderde kosten en Vervoeropbrengsten als gevolg van deze wijziging voor de Concessiehouder naar het oordeel van de Concessieverlener substantieel is, waaronder begrepen een wijziging als bedoeld in lid 4 van Artikel 6 (Meer- en Minderwerk);
 - d ontwikkelingen met naar het oordeel van de Concessieverlener substantiële gevolgen voor de kosten van het Openbaar Vervoer dan wel de Vervoeropbrengsten, waar onder meer en niet uitputtend, onder kan worden verstaan ontwikkelingen met betrekking tot:
 - i Havenstad;
 - ii de implementatie van nieuwe mobiliteitsconcepten, waaronder zelfrijdende voertuigen;
 - iii de implementatie van de Agenda Amsterdam Autoluw.
 - e grootschalige werkzaamheden die de uitvoering van het Concessiebesluit beïnvloeden;
 - f een structurele financiële wijziging in relatie tot het Openbaar Vervoer, waar, onder meer en niet uitputtend, onder moet worden verstaan:
 - i een wijziging in de Brede Doel Uitkering als bedoeld in Artikel 11 (Voldoende gelden beschikbaar) van de Subsidiebeschikking of in financiële bijdragen van Derden;
 - ii een wijziging in een aan studerenden op grond van artikel 3.7, eerste lid, van de Wet studiefinanciering 2000 toekomend reisrecht gedurende een bepaald deel van de week waarvoor de studerende geen bedrag of een lager bedrag verschuldigd is aan de vervoersbedrijven (de studenten ov-kaart);
 - iii een wijziging van het BTW-tarief dat op de Tarieven van toepassing is; en
 - iv een wijziging in het systeem van de berekening van de Vervoeropbrengsten.
 - g een wijziging als gevolg van een relevante wijziging in de toepasselijke wet- en regelgeving; en
 - h een omstandigheid in relatie tot de uitvoering van de strategische visie op de ontwikkeling van het Openbaar Vervoer, waaronder begrepen daaruit voortvloeiende beleidskaders die door de Concessieverlener wordt vastgesteld.
- 2 Voorafgaand aan de vaststelling van een Aanpassing Concessie trachten de Concessieverlener en de Concessiehouder daarover overeenstemming te bereiken, althans wordt ter zake door de Concessieverlener een besluit genomen overeenkomstig het bepaalde in Bijlage C (Procedure voor Aanpassing van de Concessie). Een Aanpassing Concessie wordt steeds zodanig vastgesteld dat de Concessiehouder daardoor in economische zin noch wordt bevoordeeld, noch wordt benadeeld ten opzichte van de situatie vóór de vaststelling van de Aanpassing Concessie en dat deze zich verdraagt met dwingende bepalingen van wet- en regelgeving.
- 3 Buiten de in lid 1 bedoelde gevallen, kan de Concessieverlener steeds een Aanpassing Concessie vaststellen, en stemt de Concessiehouder na het overleg zoals genoemd in lid 3 in Bijlage C (Procedure voor Aanpassing van de Concessie) met een dergelijke wijziging in, mits die wijziging zich verdraagt met dwingende bepalingen van wet- en regelgeving.
- 4 Daar waar een (voorgestelde) Aanpassing Concessie het verrichten van meer of minder Openbaar Vervoer betreft, wordt de Concessiehouder steeds geacht noch bevoordeeld, noch benadeeld te zijn in economische zin, als de Concessieverlener zich bereid verklaart de kosten van het Meerwerk dan wel Minderwerk te verrekenen tegen de Dienstregelingskilometerprijs.
- 5 De Concessiehouder kan een Aanpassing Concessie voorstellen overeenkomstig de procedure in Bijlage C (Procedure voor Aanpassing van de Concessie), maar de Concessieverlener is in geen geval verplicht om een dergelijke Aanpassing Concessie te accepteren en/of vast te stellen.
- 6 Geen Aanpassing Concessie zal van kracht zijn of anderszins gelden voordat deze uitdrukkelijk en schriftelijk door de Concessieverlener is vastgesteld.
- 7 Indien en voor zover een Aanpassing Concessie leidt tot besparingen, vallen deze steeds aan de Concessieverlener toe, onverminderd de eis bedoeld in lid 2 dat de Concessiehouder niet in economische zin wordt bevoordeeld of benadeeld ten gevolge van de daar bedoelde Aanpassing Concessie.

Ook met betrekking tot de exploitatie van het ov zelf, primair de taak van vervoerders, zijn mogelijkheden voor verbetering van de wendbaarheid en flexibiliteit. Deze mogelijkheden hebben te maken met de dienstregeling-procedure, materieel en personeel.

Dienstregelingprocedure

De standaardprocedure om te komen tot een nieuwe dienstregeling vraagt veel tijd en inspraak van verschillende partijen. Er is afstemming nodig; niet alleen met de opdrachtgever, maar ook met personeel en vertegenwoordigers vanuit de reizigers/consumenten in het ov. Dit laatste is ook (wettelijk) vastgelegd in cao's (personeel) en de Wp2000 (consumentenorganisaties). Door alle inspraak is het lastig om snel in te kunnen spelen op veranderingen.

Met versterkings- en verdichtingsritten kan een stijgende reizigersvraag deels worden opgevangen, maar het effect is beperkt en niet geschikt voor structurelere veranderingen. Bovendien is eventueel afschalen in dit concept niet meegenomen. Een 'uitgeklede' dienstregeling die uitgebreid kan worden met versterkingsritten zal een te smalle basis bieden voor een positief advies van consumentenorganisaties.

Algemeen wordt onderkend dat een basisdienstregeling met van tevoren afgesproken modules of indicaties voor wijzigingen, inclusief een eventuele noodprocedure een goede manier kan zijn om flexibeler te kunnen omgaan met een wisselende reizigersvraag. Aanvullende afspraken met niet alleen de ov-autoriteit, maar ook gemeenten, reizigers en personeel zijn hiervoor noodzakelijk. Bovendien wordt goede reisinformatie dan een (nog) belangrijker aandachtspunt.

Materieel

Creëren van grote flexibiliteit wat betreft de inzet van materieel is een uitdaging. Materieel dat eenmaal is aangeschaft, kan niet zomaar terzijde worden geschoven. De kosten blijven doorlopen. Dit verschijnsel doet zich het sterkst voor met spoorn materieel

(treinen, metro's, trams) dat een lange levensduur heeft en vaak moet voldoen aan hele specifieke eisen die volgen uit lokale omstandigheden, het Programma van Eisen of een combinatie van die twee. Ook bij vervanging of opschaling is inzet van ander/extra materieel lastig. Materieel overnemen van een andere vervoerder is meestal geen optie en extra materieel bijkopen is kostbaar en kent een lange doorlooptijd – al is er met optie-orders iets te winnen.

Diesel- of gasbussen bieden op dit moment de meeste flexibiliteit als het gaat om inzetbaarheid en uitwisselbaarheid. Wel is de verwachting dat de flexibiliteit en uitwisselbaarheid van ZE-materieel in de komende jaren zal toenemen, door de toenemende standaardisatie en de steeds grotere accu-capaciteit en de daarmee gepaard gaande groeiende onafhankelijkheid van specifieke laadinfrastructuur.

Belangrijk daarbij is wel dat voorwaarden die in het kader van de financiering en/of de overname aan de inzet van materieel en laadinfrastructuur worden verbonden geen belemmering vormen om het materieel en laadinfrastructuur voor andere doeleinden of in andere concessies in te zetten.

Op dit moment zorgt de ambitie van de ZE-transitie bij bussen tijdelijk echter voor een rem op wendbaarheid. ZE-materieel en de daarbij behorende laadinfrastructuur is vaak concessie-specifiek en dus moeilijk uitwissel- of verkoopbaar en de aanleg van nieuwe energievoorzieningen

Vervoerplanprocedure (Noodconcessie Waterland)

In de vervoerplanprocedure voor de noodconcessie Waterland is de volgende bepaling opgenomen die het mogelijk moet maken om tijdens een dienstregelingjaar wijzigingen door te voeren zonder dat deze wijzigingen iedere keer voor advies aan consumentenorganisaties hoeven te worden voorgelegd: "Het Vervoerplan bevat voor de eerste periode van het

Dienstregelingjaar een concreet voorstel dat voldoet aan de eisen uit het Concessiebesluit en bevat daarnaast criteria en ideeën om gedurende de overige periode van het Dienstregelingjaar de omvang van het aanbod Openbaar Vervoer aan te passen bij krimp of groei van de Vervoeropbrengsten."

en laadinfrastructuur kent een lange doorlooptijd (circa 1,5 jaar). Bovendien leidt de ambitie op het gebied van ZE tot weinig differentiatie in de leeftijd van het materieel. Via de eisen en het gunningsmodel die deels voortvloeien uit landelijke afspraken ten aanzien van de ZE-transitie, sturen ov-autoriteiten momenteel (onbewust) op 100% ZE bij start van de concessie. Er is dan gedurende de looptijd van de concessie geen natuurlijke uitstroom van materieel. Bij afschalen leidt dit tot problemen. Willen ov-autoriteiten ten aanzien van het materieel meer wendbaarheid creëren, dan ontkomen zij er haast niet aan om concessies te doen aan de snelheid waarmee de ZE-transitie zich voltrekt. Het is uiteindelijk een politieke keuze om te kiezen voor een snelle ZE-transitie en daarmee minder negatieve impact op het klimaat of voor wendbaardere concessies ook wanneer dit een minder snelle ZE-transitie betekent.

Voor het slim op en afschalen in voertuigformaten (en leeftijden) is op dit moment nog geen incentive. Hier ligt een relatie met de gestelde eisen ten aanzien van ZE. Maar ook met de tarieven voor meer- en minderwerk die vaak afhankelijk zijn van het type materieel dat wordt ingezet. Vervanging van standaardbussen door bijvoorbeeld taxibusjes leidt daardoor niet alleen tot lagere kosten voor de vervoerder, maar ook tot lagere opbrengsten op het moment dat ov-autoriteiten voor de taxibusjes een lagere bijdrage verstrekken dan voor standaardbussen.

Personeel

Flexibiliteit bij personeel is een aandachtspunt. Het rijdend personeel is vaak al jaren in dienst en werkt op basis van verschillende cao's, zoals de ov-cao en taxi-cao, en contracten met veel verworven rechten en weinig flexibiliteit. Dit geldt voor stadsvervoerders sterker dan voor commerciële vervoerders. Daarnaast is de flexibiliteit bij railpersoneel (vooral tram- en metrobestuurders) minder groot dan bij buspersoneel. Dit laatste vanwege de specifieke opleidingen en trainingen die het railpersoneel moet doorlopen waardoor het instroomtraject langer duurt.

De afgelopen periode hebben vervoerders door het relatief oude chauffeurskorps bij het afschalen van hun aanbod kosten weten te besparen door natuurlijk verloop van personeel als gevolg van pensionering. Gevolg is wel dat wanneer er weer opgeschaald kan worden nieuwe chauffeurs geworven en opgeleid moeten worden.

Om de wendbaarheid te vergroten, kan een grotere flexibele schil een oplossing zijn, al is het effect beperkt. Flexibel met personeel omgaan staat echter op gespannen voet met de wens vanuit veel ov-autoriteiten (en vakbon-

den) om vaste banen te creëren. Het is vanuit dat oogpunt onwenselijk om flexibiliteit qua personeel onderdeel van de gunning te laten zijn. Daarbij geven vervoerders zelf ook aan dat flexibiliteit qua personeel geen onderscheidend punt is. Het is aan vervoerders zelf om, als onderdeel van hun bedrijfsvoering en binnen de afspraken die zij met het personeel hebben/maken, te zorgen voor strategisch personeelsmanagement.

In de voorgaande hoofdstukken en paragrafen is een scala aan tips, ideeën en mogelijk oplossingen geschetst om concessies wendbaarder te maken en het risicoprofiel te verbeteren. Belangrijk daarbij is om de acties en maatregelen zoals beschreven in deze handreiking en weergegeven steeds in onderlinge samenhang te beschouwen, omdat zij elkaar vaak zullen versterken, maar in sommige gevallen elkaars effecten deels teniet kunnen doen.

Volgens alle bij dit kennisproduct betrokken adviseurs vergroten de tips, ideeën en mogelijke oplossingen de wendbaarheid van concessies, maar is het niet realistisch om te veronderstellen dat concessies zo wendbaar gemaakt kunnen worden dat ze een volgende crisis met de omvang van de coronacrisis volledig kunnen opvangen. Dat zou zoveel vragen aan risicobuffers en het opgeven van zekerheden dat dit te veel ten koste zou gaan van het ov-aanbod. Dit was ook zichtbaar in andere sectoren dan het ov. Desalniettemin kunnen concessies baat hebben bij meer wendbaarheid.

Vergroten van de wendbaarheid van concessies is een vraagstuk dat al langer speelt en door de coronacrisis urgent is geworden. Concessies wendbaarder maken betekent wel dat ov-autoriteiten moeten accepteren dat bepaalde (financiële) zekerheden deels wegvallen. Dit betekent overigens niet dat de ov-autoriteit zijn doelen niet of minder goed kan halen. Alle betrokken adviseurs zijn ervan overtuigd dat het wendbaarder maken van concessies positief zal bijdragen aan de realisatie van de doelen van ov-autoriteiten. Met name wanneer deze doelen niet volledig vastliggen, maar zich tijdens de looptijd van een concessie, bijvoorbeeld na verkiezingen, doorontwikkelen. Wanneer concessies wendbaarder zijn, kunnen ov-autoriteit en vervoerder beter inspelen op dit soort ontwikkelingen.

Een van de belangrijkste aanbevelingen is om de focus meer te leggen op de ontwikkeling tijdens de concessie en minder op het aanbod bij start van de concessie (het aanbestedingsmoment). Dat principe is meer terug te vinden in de inbestede concessies dan in de aanbestede concessies. Als ov-autoriteiten de voordelen van een aanbesteding (een aanbod onder gunningsdruk) weten te combineren met het verleggen van de aandacht naar ontwikkeling tijdens de concessie, moet het verlenen van meer wendbare en kwalitatief goede concessies mogelijk zijn.

Ten slotte is het belangrijk op te merken dat het vergroten van de wendbaarheid van concessies slechts één van de middelen is om vraag en aanbod en kosten en opbrengsten in de ov-sector weer goed in evenwicht te brengen.

Voorbeelden van andere maatregelen die hieraan kunnen bijdragen zijn ondersteuning bij de off balance financiering van materieel en laadinfrastructuur en spreiding van reizigers om de hyperspits zoals we die voor de coronacrisis kenden te verminderen/voorkomen.

Bijlage: Index van acties/maatregelen

Nr	Actie/maatregel	Voorbeeld(en)	Pagina	Landelijk of concessie?	Toepassen in lopende of nieuwe concessies					
						1	2	3	4	5
1	Apart afspraken maken over het opvangen van extreme risico's buiten invloedssfeer ov-autoriteiten en vervoerders met de keten- en systeemverantwoordelijke (Rijksoverheid).		4	Landelijk	Alle concessies	x				
2	Vooruitziende blik hebben tijdens voorbereiding van aanbesteding waar het gaat om gewenste ontwikkelingen tijdens concessie		4	Concessie	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)	x			x	
3	Vooruitziende blik hebben tijdens voorbereiding van aanbesteding waar het gaat om vervoerkundige, financiële en juridische risico's tijdens concessie en wie die het beste (al dan niet tijdelijk) kan dragen, beheersen en beïnvloeden		4	Concessie	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)	x	x		x	
4	Nauw samenwerken tijdens de uitvoering van de concessie, gebaseerd op transparantie en vertrouwen, tussen ov-autoriteit en vervoerder		4	Concessie	Lopende concessies	x	x			
5	Bepalingen bijzondere omstandigheden specifiek maken: (1) concrete beheersmaatregelen, (2) wie betaalt en begroot meerkosten	Te algemene Overmachtbepaling (IJssel-Vecht)	4	Concessie	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)	x	x			
6	Processen en bepalingen majeure ontwikkelingen opstellen: (1) wanneer majeur?, (2a) welke aspecten erin betrekken?, (2b) wat heeft de vervoerder al gedaan?, (3) mogelijkheid aanpassing (financiële) afspraken, (4) escalatiemodel	Werkwijze Majeure Ontwikkelingen (Railconcessie Haaglanden)	5	Landelijk	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)	x	x			
7	Risico- en risicoverdeling bespreken in marktconsultatie bij aanbesteding (en nadere vragen via Nvl) Alternatief: concurrentie gerichte dialoog		6	Concessie	Nieuwe concessies		x			
8	Risico's en risicobeheersing onderdeel van aanbesteding en inschrijving	RADAR (Amstelland-Meerlanden 2018)	6	Concessie	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)		x			
9	Risico's en risicobeheersing onderdeel van concessiebeheer aparte taak van iemand buiten het concessieteam met deze expertise		7	Concessie	Alle concessies		x			
10	Risico's elke 3-5 jaar gezamenlijk in beeld brengen en afspraken over risicobeheersing en -verdeling maken		7	Concessie	Lopende concessies		x			
11	Ruimte in concessieafspraken creëren om (1) aanbod aan te kunnen passen, en (2) buffers op te kunnen bouwen zodat vervoerders opbrengstrisico's kunnen beheersen	Verreken tabel (Noodconcessies Waterland en Zaanstreek)	8	Concessie	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)		x			
12	Ov-autoriteiten moeten buffers op kunnen bouwen voor risico's buiten de invloedssfeer van vervoerders (vb: bandbreedtes omzet/reizigers-aantallen)	Kwaliteitsfonds (Railconcessie HTM) Afromen meer-opbrengsten (Railconcessie R'dam en Concessie Amsterdam)	8	Concessie	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)		x			
13	Meer (deskundig) inzicht in business cases helpt voor het begrip en transparantie in de prijsopbouw en geeft ov-autoriteiten beter zicht welke kostenposten al dan niet geraakt worden door een risico	Inbestede concessies	9	Concessie	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)		x			

Nr	Actie/maatregel	Voorbeeld(en)	Pagina	Landelijk of concessie?	Toepassen in lopende of nieuwe concessies	1	2	3	4	5
14	Financiële onderbouwing business case vervoerder vragen bij Inschrijving aangevuld met een driejaarlijkse herijking, door een accountant gecontroleerd	Financieel economische onderbouwing (Concessie DMG)	10	Concessie	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)		x			
15	Winst- en verliesrekening voor de concessie eisen tijdens looptijd concessie		9	Concessie	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)		x			
16	Juiste financiële expertise in huis bij ov-autoriteit om de aangeleverde financiële informatie goed te begrijpen, te interpreteren en te gebruiken		10	Concessie	Alle concessies		x			
17	Doelen, veranderingen en ontwikkelingen specifiek maken in de aanbestedingsdocumenten: (1) verwachtingen van wat de inschrijvers ermee doen, (2) procesafspraken over zich tijdens concessie voordoende ontwikkelingen. en (3) toetsen in dialoog met vervoerders in aanloop naar aanbesteding – voor en tijdens NvU – en PvE-ontwikkeling (evt. dialoog tijdens aanbesteding)	Aandachtpunten ontwikkeling ov-aanbod (Concessie Zaanstreek-Waterland, afgebroken)	11	Concessie	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)			x		
18	Specifiek maken welk aanbod altijd aangeboden moet worden en welk deel (ingrijpend) aangepast mag worden	Onderscheid A-, B- en C-lijnen (Concessie IJssel-Vecht) Mogelijkheid integratie DGV buiten de concessie (Concessie Haaglanden Streek)	12	Concessie	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)			x		
19	Gewenste ontwikkelingen kennen en deze concreet maken inclusief ontwikkelpad(en), eigen rol als ov-autoriteit en rollen andere partijen waar inschrijvers op kunnen bouwen		13	Concessie	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)	x			x	
20	Inschrijvers vragen om een ontwikkelplan van 3-4 jaar aansluitend op het voorwerk van de ov-autoriteit (zie 19) en een track record op adaptief ontwikkelen	Vorbereiding aanbesteding Utrecht Uitvragen Ontwikkelplan (Concessie Amstelland-Meerlanden 2018) Frankrijk	14	Concessie	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)	x			x	
21	Meer gewicht geven aan geleidelijke aanbodgroei en realisatie ZE-ambitie vb'en: referentiedienstregeling, max. voorzieningenniveau, gunnen op gemiddelde vervoeromvang tijdens concessie (zie ook 30)	Gunningscriterium 'Aantal Dienstregeling-kiometers' (Concessie Amstelland-Meerlanden 2018)	15	Concessie	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)				x	x
22	Een 3 à 4-jaarlijkse herijkingprocedure opnemen in de concessie over (1) financiële ontwikkelingen (zie ook nr.14), (2) KPI's. en (3) ontwikkelplan.	Vijfjaarlijkse Herijking van de Concessie' (concept-concessiebesluit Zaanstreek-Waterland)	16	Concessie	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)				x	
23	Gedeelde doelen, doelstellingen en ontwikkelpaden formuleren uitgangspunt: oog voor elkaars overeenkomstige en verschillende belangen		17	Concessie	Alle concessies	x			x	
24	Ervoor zorgen dat aan beide zijden kundige mensen (inhoud, financiën en proces) aan tafel zitten en samenwerken om elkaar goed te kunnen begrijpen en helpen waar nodig		17	Concessie	Alle concessies	x			x	

Nr	Actie/maatregel	Voorbeeld(en)	Pagina	Landelijk of concessie?	Toepassen in lopende of nieuwe concessies					
						1	2	3	4	5
25	Afspraken maken over (1) een werkcyclus, (2) communicatielijnen, en (3) escalatie. Houd het simpel. Leg het vast in een samenwerkingscontract of sociaal contract.		17	Concessie	Alle concessies	x			x	
26	Effectieve kaders voor samenwerking hanteren: kaders die (1) duidelijk zijn, (2) niet klemmen, en (3) politiek-bestuurlijk zijn vastgesteld. Vb: bij mandaat vastleggen van ontwikkelruimte in concessie en mensen in het team die ruimte durven te pakken.		17	Concessie	Alle concessies	x			x	
27	Weten wat wel en niet mag qua regelgeving		17	Concessie	Alle concessies				x	
28	Ruimte creëren in concessiedocumenten om aanpassingen door te mogen voeren: (1) eisen functioneel specificeren (en voorkomen big bang) (2) kaders opnemen die ook grote wijzigingen mogelijk maken	Functionele vervoerkundige minimum-eisen (Concessie Amsterdam) Artikel 'Tussentijdse aanpassingen van de Concessie' (Concessie Zaanstreek-Waterland)	18	Concessie	Nieuwe concessies (en herijking indien mogelijk)				x	
29	Flexibelere dienstregelingprocedure hanteren: (1) Basisdienstregeling met (2) afgesproken modules of indicaties voor wijzigingen, (3) incl. eventuele noodprocedure	Vervoerplanprocedure (Noodconcessie Waterland)	20	Concessie	Alle concessies					x
30	Flexibiliteit mogelijk maken wat betreft de inzet van (ZE-)bussen door geleidelijke ZE-transitie toe te staan (zie ook 21) en uitwisselbaarheid ZE-bussen te bevorderen		20	Concessie	Alle concessies				x	x

Colofon

Handreiking Wendbare ov-concessies

uitgave

CROW-KpVV, Ede

Deze uitgave is (mede) mogelijk gemaakt door een bijdrage vanuit het KpVV-programma. Dit programma ontwikkelt, verspreidt en borgt collectieve kennis voor de decentrale overheden op het gebied van mobiliteit. Het gaat om kennis die fundamenteel ondersteunt bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering. Het KpVV-programma wordt gefinancierd door de provincies en de vervoerregio's.

 **Interprovinciaal Overleg**
van en voor provincies


METROPOOLREGIO
ROTTERDAM DEN HAAG

 | Vervoerregio
Amsterdam

artikelnummer

K-D109

tekst

Edward Rosbergen, MuConsult
Robbert Slavenburg, MuConsult
Anne Koot, Goudappel Coffeng
Vincent Wever, Goudappel Coffeng
Bart de Haan, Significant Synergy
Fredo Schotanus, Significant Synergy
Sebastiaan van Kooij, inno-V

opdrachtgever

Guy Hermans, CROW
(guy.hermans@crow.nl)

vormgeving

Inpladi bv, Cuijk

productie

CROW

contact

CROW Klantenservice: klantenservice@crow.nl
of (0318) 69 53 15

bestellen

Deze uitgave is gratis te downloaden/bestellen via
www.crow.nl

