

Is er wel een toekomst voor het regionale openbaar vervoer?

“Wat een waardeloze bussen! Is er weer eentje niet op komen dagen!” Quasi verontwaardigd wordt deze tekst uitgesproken door enkele forenzen. En niet één keer, maar wel meerdere keren per maand. Dergelijke uitspraken waren voor ons een aanleiding om eens na te gaan denken over hoe het komt dat deze en soortgelijke teksten regelmatig worden uitgesproken. Is het openbaar vervoer eigenlijk wel zo slecht als men denkt? Zo ja, hoe komt dat dan en wat moet er gebeuren? De uitkomsten van ons afstudeeronderzoek liegen er niet om. Als er niets verandert aan de werkwijze van menig decentrale overheid, ziet de toekomst van het openbaar vervoer er slecht uit.

Alleen de uitspraken van enkele forenzen of andere reizigers was niet voldoende om een gericht onderzoek te starten. Eigen ervaringen met het ‘vakoog’ over uitvallende bussen, rare routes en gemiste aansluitingen gaven een basis voor het onderwerp van het onderzoek: aanbestedingen in het openbaar vervoer. Om een duidelijk beeld te kunnen schetsen van het probleem of wellicht problemen is er een vooronderzoek gedaan naar het aanbesteden van het openbaar vervoer. Daarvoor zijn diverse wetteksten bestudeerd alsmede een aantal handreikingen van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV). Door middel van het vooronderzoek is het onderzoekskader vastgesteld met een duidelijke opzet.

Iedereen doet het weer anders

Elke decentrale overheid die het openbaar vervoer aanbesteedt (OV-autoriteit) stelt een Programma van Eisen (PvE) op voor de concessie met daarin alle eisen die zij stelt aan het openbaar vervoer in haar gebied. Ongeveer twintig PvE's zijn bekeken en daarvan zijn er zeven uitgebreid bestudeerd. De zeven PvE's zijn elk van een ander type concessiegebied. Zo zijn stedelijke concessies met sterke vervoersrelaties en landelijke concessies met dunne vervoersrelaties meegenomen in het onderzoek. Ook is er gekeken naar het verschil tussen concessies met alleen busvervoer en concessies met bus en trein. Alle zeven PvE's zijn beoordeeld op 18 onderwerpen waarover eisen zijn gesteld in het PvE, zoals eisen met betrekking tot de exploitatie van het openbaar vervoer of eisen die gesteld zijn over het personeel.

Uit de beoordeling van de Programma's van Eisen blijkt dat er diverse verschillen te vinden zijn in de wijze waarop er aanbesteed wordt. Zo zijn er verschillen in de wijze van gunnen. Er kan gegund worden op basis van de laagste prijs of de economisch meest voordelige aanbidding, dat wil zeggen: de beste prijs/kwaliteit verhouding. Ook op het gebied van de ontwikkeling van een netwerk zijn veel verschillen te vinden. De ene OV-autoriteit heeft de ontwikkelfunctie zelf in handen, terwijl een andere de vervoerder volledig vrij laat in het ontwikkelen van een netwerk. Vaak gelieerd aan de ontwikkelfunctie is de opbrengstverantwoordelijkheid. De OV-autoriteiten die zelf de ontwikkelfunctie in handen hebben zijn ook vaker opbrengstverantwoordelijk. Alle inkomsten uit een concessie gaan dan rechtstreeks naar de OV-autoriteit. De vervoerder krijgt een vast bedrag voor het uitvoeren van de concessie, de winsten of verliezen zijn voor de OV-autoriteit. Bij concessies waar de vervoerder de ontwikkelfunctie in handen heeft, is de vervoerder ook opbrengstverantwoordelijk.

Ook zijn een aantal opvallende structuurverschillen te vinden. Enkele PvE's zijn opgesteld als wetboeken (Noord-Holland werkt op deze wijze). Dit is erg duidelijk, al leest het bijzonder onprettig. Andere PvE's zijn meer als een rapport opgesteld en lezen prettiger. Het is duidelijk te zien dat veel adviesbureaus ondersteuning bieden aan de OV-autoriteiten. Dezelfde wijze van eisen stellen komt in meerdere PvE's

voor. Opvallend is ook dat dezelfde onvolkomenheden dan regelmatig in beide PvE's voorkomen.

Ook de mate waarin de OV-autoriteit de regie in handen heeft is onderdeel van de structuurverschillen in een PvE. Wanneer de vervoerder veel vrijheid heeft, wordt dit duidelijk in de wijze waarop de eisen zijn gedefinieerd.

OV-autoriteiten die de regie over de concessie sterk in handen hebben kunnen zich meer concentreren op de kwaliteit. De kwantiteit is immers strak gedefinieerd in de eisen. De OV-autoriteit krijgt echter geen sterke stijging in het aangeboden vervoer. Wanneer de OV-autoriteit de ontwikkelfunctie bij de vervoerder legt, kan de vervoerder zelf bekijken hoe hij het netwerk wil invullen. Vaak ziet de vervoerder dan kans om meer vervoer te bieden, hoewel dit geen garantie is. Of de mogelijkheden van aanbesteden beter benut worden door een OV-autoriteit die de regie in handen heeft, ligt aan de waarde die OV-autoriteit hecht aan bepaalde onderdelen. OV-autoriteiten die vooral waarde hechten aan veel vervoer zullen veelal meer neigen naar de ontwikkelfunctie bij de vervoerder. Het is dus niet zo zeer een kwestie van beter benutten, maar anders benutten.

Elke OV-autoriteit schrijft op zijn eigen manier zijn eisen op, al dan niet met behulp van een adviesbureau. Er bestaat geen ideale manier van aanbesteden, maar veel verschillende manieren van aanbesteden maakt het lastig voor een OV-autoriteit om zijn openbaar vervoer op orde te krijgen.

Waarom zou een vervoerder in Nederland blijven?

Naast het bestuderen van PvE's zijn er interviews afgenomen bij diverse betrokkenen bij het proces van aanbesteden. OV-autoriteiten, vervoerders, consumentenorganisaties en adviesbureaus hebben hun mening gegeven over de gang van zaken met het aanbesteden in Nederland. Uit deze interviews zijn een aantal harde conclusies te trekken.

Elke OV-autoriteit stelt op zijn eigen manier een Programma van Eisen op. Bij de concessies binnen de verantwoordelijkheid van dezelfde OV-autoriteit zijn daardoor veel overeenkomsten te vinden. Tussen de concessies van verschillende OV-autoriteiten zijn veel verschillen te vinden. Wat duidelijk bij een PvE naar voren komt is de plaats van de ontwikkelfunctie. Bij de ene OV-autoriteit ligt die functie bij de OV-autoriteit zelf, bij de andere ligt die functie bij de vervoerder. Voor de rest gaat elke OV-autoriteit zijn eigen weg bij het aanbesteden van een concessie, al dan niet met overleg met andere OV-autoriteiten. Het aantal ingediende offertes is momenteel zorgwekkend laag. OV-autoriteiten dienen ervan bewust te zijn dat de bodemprijs voor het vervoer bereikt is. Wanneer men nog steeds verwacht goedkoper uit te kunnen, zal de aanbesteding mislukken. Vervoerders schrijven dan simpelweg niet meer in. Een voorbeeld daarvan zijn de Waddeneilanden. Deze aanbesteding moest opnieuw gedaan worden omdat - met uitzondering van Schiermonnikoog - geen enkele vervoerder zich had ingeschreven.

Implementatie en communicatie: grote faalkansen

Na het gunnen van de concessie aan de vervoerder start de implementatiefase. Deze fase beslaat een aantal maanden waarin de concessie voorbereid wordt. Het belangrijkste bij de implementatiefase is dat de oude vervoerder aan het einde van de concessie nog wel eens wat gebreken vertoont. Doordat de gevolgen van deze gebreken niet groot zijn, accepteren de OV-autoriteiten deze gevolgen. De nieuwe vervoerder en de OV-autoriteit hebben regelmatig overleg met elkaar tijdens de implementatieperiode. Hierdoor zijn er weinig problemen op dit gebied.

De uitvoering van de concessie verloopt veelal niet helemaal zoals verwacht. Dit is grotendeels het gevolg van interpretatieverschillen tussen de vervoerder en de OV-autoriteit. Eisen kunnen soms op meer manieren geïnterpreteerd worden en daar komt nog al eens miscommunicatie door. De problemen met concessiegrensoverschrijdende lijnen blijven een punt van aandacht. OV-autoriteiten dienen hier beter mee om te gaan. Zeker wanneer verschillende vervoerders moeten samenwerken op een concessiegrens overschrijdende lijn, treden vaak problemen op die voor de reizigers grote gevolgen hebben.

De monitoring verloopt op een opvallende manier. De vervoerder controleert zijn eigen gegevens. Dit moet anders opgelost worden. De OV-autoriteit zou het handelen van de vervoerder in de gaten moeten houden. Nu gebeurt dat nog veel te weinig, waardoor vervoerders meer aan zichzelf gaan denken dan aan de reiziger. De reiziger wordt vertegenwoordigd door consumentenorganisaties die inspraak hebben bij het opstellen van het Programma van Eisen. Er wordt veel kritiek geuit op de manier van werken door deze organisaties. De consumentenplatforms moeten minder gedetailleerd werken. Ze moeten de grote lijnen in de gaten houden. Daarnaast dient bij veel consumentenplatforms een meer reële afspiegeling van 'de reiziger' te komen. Bij de meeste consumentenorganisaties zijn de ouderen oververtegenwoordigd. Studenten en forenzen hebben bijna geen zitting in de platforms, terwijl zij de grootste groep reizigers vormen.

Amsterdam, Rotterdam en Den Haag moeten ook aanbesteden

Er gaan momenteel veel zaken fout in het openbaar vervoer. De stakingen van afgelopen voorjaar spreken wat dat betreft boekdelen. De bonden eisten meer loon, geld dat er niet is volgens de vervoerders. Om het vervoer te continueren is het belangrijk dat de overheid bijspringt om een deel van de kosten te vergoeden. Vooral de brandstofprijs is dermate hard gestegen dat het op geen enkele manier onder ondernemersrisico te scharen is. Nu is de brandstofprijs weer wat gedaald, maar een volgende stijging kan dezelfde problemen voor de vervoerders opleveren.

Eén van de doelstellingen van het aanbesteden was de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer te verhogen. De vervoerders hebben scherpe prijzen geboden op de aanbestede concessies. Hierdoor is de kostendekkingsgraad flink gestegen. Ook is de indexering verminderd. Vervoerders krijgen een stuk minder inkomsten dan voorheen. Doordat nog steeds veel zwaar onrendabele lijnen geëist worden door de OV-autoriteiten, is een verdere stijging van de kostendekkingsgraad lastig te realiseren. Wanneer OV-autoriteiten deze lijnen gereden willen hebben, zal daar ook een reële vergoeding tegenover moeten staan.

De grote steden zijn voornemens het openbaar vervoer in de stad niet aan te besteden, maar onderhands te gunnen aan de stadsvervoerders. De streekvervoerders zijn uitgegaan van het aanbesteden van de grote steden bij biedingen op concessies. Het niet aanbesteden van deze steden betekent een forse tegenvaller voor hen. Zo blijven alleen de zwakke(re) concessies over. De Europese wetgeving staat toe dat vervoer gegund mag worden aan een eigen organisatie. Dit houdt in dat de vervoerder onderdeel dient te zijn van de stadsregio. Stadsgewest Haaglanden loopt een groot risico met het onderhands gunnen van het openbaar vervoer. HTM is immers geen onderdeel van het stadsgewest. Stadsregio Rotterdam heeft dit beter begrepen en is alleen nog voornemens het openbaar vervoer in onderhands te gunnen, maar pas als RET onderdeel is van de stadsregio. Om het openbaar vervoer onderhands te mogen gunnen dient een vervoerder een marktconforme offerte op te stellen. Het is echter niet goed mogelijk om te bepalen wat marktconform is. Om dit te bepalen dient de OV-autoriteit ook aan andere vervoerders een offerte te vragen. Andere vervoerders gaan echter

geen tienduizenden euro's spenderen aan een offerte, als men toch al weet dat het vervoer niet aan hen gegund wordt. Het onderhands gunnen is een vorm van oneerlijke concurrentie ten opzichte van de commerciële vervoerders. De commerciële vervoerders hebben aangetoond dat het vervoer een stuk goedkoper kan. Verwacht mag worden dat dit ook in de grote steden het geval zal zijn. Daarnaast is het erg raar dat men in Nederland een wet aanneemt en deze vervolgens wijzigt voor bepaalde gebieden. De commerciële vervoerders is voorgehouden dat het openbaar vervoer wordt aanbesteed en zij hebben daar hun bedrijfsvoering op aangepast. Het niet aanbesteden van de grote steden is dan ook het breken van een belofte. Ook wordt het argument van een 'samenhangend netwerk' vaak genoemd om onderhands te mogen gunnen. Dit is echter geen geldig argument. Elk netwerk is samenhangend en OV-autoriteiten kunnen in hun eisen stellen dat buslijnen niet parallel mogen lopen aan tram- of metrolijnen. Vervoerders weten daarnaast zelf ook heel goed hoe de samenhang in een netwerk is.

De drie grote vervoerders Arriva, Connexxion en Veolia Transport opereren over de hele wereld. Waarom zouden zij in Nederland blijven als de markt hier half gesloten blijft en als het deel wat wel wordt aanbesteed niet op de juiste manier wordt gedaan? Als er niets verandert aan de manier van aanbesteden en als de grote steden helemaal niet worden aanbesteed, dan gaat het openbaar vervoer in Nederland nog een zeer zware tijd tegemoet.

Jan Paul Corts & Vincent Evers