

Decentraal openbaar vervoer in nieuwe fase

Overheden gaan concessies verlenen

Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer

Colofon

Informatie

Het CVOV ondersteunt de 35 OV-autoriteiten bij de verzakelijking van het OV-beleid, de aanbesteding van uit te geven OV-concessies en beleidsvernieuwing, die zich richt op een beter renderend en meer klantgericht openbaar vervoer. Het CVOV doet dit door binnen de kaders van het staande rijksbeleid op objectieve en actieve wijze kennis te ontwikkelen, en/of te ontsluiten en aan de betreffende overheden beschikbaar te stellen en door de overheden inhoudelijk en procesmatig te adviseren en te assisteren. Daarbij houdt het CVOV rekening met hun specifieke situatie.

Bestellen

Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (CVOV)
Scheepmakershaven 72
3011 VE ROTTERDAM
Telefoon : 010-2827569
Fax : 010-2143313
E-mail : b.muilwijk@avv.rws.minvenw.nl

Uitgegeven door

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
Adviesdienst Verkeer en Vervoer
Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer
Postbus 1031
3000 BA Rotterdam

Bezoekadres

Scheepmakershaven 72
3011 VE Rotterdam

Contactpersoon

Jan van Selm of Marcel Sloot, tel 010-2827569

Opmaak

Remco van Lis, Adviesdienst Verkeer en Vervoer

Rotterdam, december 2000

Voorwoord

Deze brochure is speciaal bedoeld voor die personen binnen provincies, centrumgemeenten, en Kaderwetgebieden (samen te noemen de OV-autoriteiten¹⁾), die nauw betrokken zijn bij beleidskeuzen op het gebied van openbaar vervoer, maar die hun aandacht niet volledig richten op het openbaar vervoerbeleid. Te denken valt aan bestuurders, ambtelijk managers en beleidsmensen van aanpalende beleidsterreinen.

Reden voor het uitbrengen van deze brochure is de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000), die op 1 januari 2001 van kracht is geworden. In het regime van de Wp2000, zo wordt uit de brochure duidelijk, zijn de OV-autoriteiten meer dan ooit bepalend voor het openbaar vervoer zoals de reiziger dat op straat ervaart. Goede, doordachte keuzen en beslissingen van ov-autoriteiten zijn dus van essentieel belang voor de toekomst van het decentraal openbaar vervoer.

De brochure bevat in de eerste plaats informatie over de systematiek van de Wet personenvervoer 2000. Maar daarnaast bevat de brochure beknopte, meer algemene informatie over beleidsmogelijkheden om als overheid het openbaar vervoer te beïnvloeden.

Beide typen kennis zijn voor de OV-autoriteiten relevant. Een vergelijking met het schaakspel maakt dit duidelijk. Leren schaken kan op twee niveaus: door de spelregels te leren, en door gevoel te krijgen voor de juiste zetten op de juiste momenten. De Wp2000 kan men vergelijken met de (nieuwe) spelregels, goed openbaar-vervoer-beleid met sterke, tot winst leidende zetten.

Deze brochure vloeit in eerste aanleg voort uit een idee van Hugo Schouten, secretaris van de Vervoersautoriteiten Openbaar vervoer Centrum-gemeenten (VOC), en is een product van het Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (CVOV).

Het CVOV is in 1999 door de koepels van OV-autoriteiten en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat opgericht, als een uitwerking van het VERDI-akkoord. Doel van het CVOV is, de OV-autoriteiten op kennisvlak bijstaan bij zaken rond de implementatie van de Wp2000. Daarmee is het CVOV één van de organisaties die de lezer verder kan helpen bij vragen waarop in deze, in zijn aard beknopte, brochure geen antwoord is gegeven. Een overzicht van organisaties die de lezer verder kunnen helpen is als bijlage bijgevoegd.

Het CVOV hoopt van harte dat deze brochure bijdraagt aan juiste keuzen op de juiste momenten. Dat heeft het openbaar vervoer nodig!

Drs. J.A. van Selm
Hoofd Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer

Noten

1) Openbaar vervoer-autoriteiten (ov-autoriteiten) zijn die decentrale overheden die van het rijk toestemming hebben en financiële middelen ontvangen om het openbaar vervoer in hun gebied vorm te geven. De provincies, Kaderwetgebieden en zestien VOC-gemeenten vormen samen de Nederlandse ov-autoriteiten.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Inleiding	7
2 Openbaar vervoer, een overheidstaak	9
2.1 Waarom is openbaar vervoer een overheidstaak?	9
2.2 Hoe kan de overheid sturen?	9
3 Wet personenvervoer 2000 (1): partijen en hun rollen	11
4 Wet personenvervoer 2000 (2): concessieverlening en aanbesteding	13
4.1 Concessie als feitelijke handeling	13
4.2 De systematiek van de concessieverlening	14
4.3 Invoeringstermijnen en overgangsbepalingen	17
5 OV-autoriteit: sturende organisatie	19
6 Object van sturing: openbaar vervoer	21
6.1 Openbaar vervoer: een product om mee te reizen	21
6.2 Ontwerpen en produceren van openbaar vervoer	22
Bijlagen	Ondersteunende organisaties voor OV-autoriteiten 25

1 Inleiding

Op 1 januari 2001 is de Wet Personenvervoer 2000 van kracht geworden. Overheden die daartoe bevoegd zijn (zogenaamde OV-autoriteiten - provincies, kaderwetgebieden en centrumgemeenten-, zie noot bij voorwoord) beschikken vanaf dit moment over een nieuw instrument in het openbaar vervoerbeleid: concessieverlening. Concessieverlening is het kernpunt van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000).

Concessieverlening houdt in, dat een OV-autoriteit een vervoerder het alleenrecht geeft om voor een bepaalde periode in een bepaald gebied openbaar vervoer te verrichten. Alle artikelen in de Wp2000 kunnen worden opgevat als regels rond de concessieverlening: de procedure om tot concessieverlening te komen, de eisen waaraan de concessie moet voldoen, de invloed van klanten bij concessieverlening, de rechten en plichten van de concessiehouder etc.

Het rijk streeft er met de invoering van de Wet personenvervoer 2000 naar, het decentraal openbaar vervoer te verbeteren. De systematiek van de Wp2000 is zodanig gekozen, dat enerzijds de directe band tussen vervoerder en reiziger wordt versterkt, en anderzijds de overheid betere mogelijkheden krijgt, openbaar vervoer te gebruiken als middel om maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

Ten opzichte van de oude Wet Personenvervoer betekent de concessieverlening voor de OV-autoriteiten een draai van een beoordelende naar een sturende houding.

Tot nu toe dienden zittende vervoerbedrijven periodiek een voorstel voor openbaar vervoer in, en dit voorstel kon door de overheden worden geacordeerd. Het initiatief voor het verrichten van openbaar vervoer lag dus bij de vervoerder. In de Wp2000 verschuift dit initiatief naar de OV-autoriteit. Hierdoor versterkt de positie van de OV-autoriteit ten opzichte van vervoerders. Dit geldt te meer, aangezien de Wp2000 verder bepaalt, dat de overheid een concessie moet aanbesteden. In de toekomst kent Nederland daardoor geen vaste vervoerder(s) meer in een bepaald gebied. De vervoerbedrijven concurreren periodiek met elkaar om een concessie te krijgen. Verwacht mag worden dat die vervoerbedrijven die goed openbaar vervoer tegen relatief lage productiekosten weten te realiseren, de meeste concessies zullen krijgen. Overheden mogen overigens in de systematiek van de Wp2000 ook niet meer zelf openbaar vervoer verrichten.

De OV-autoriteiten kunnen door deze combinatie van wettelijke bepalingen niet langer "leunen" op hun "vertrouwde" vervoerbedrijven. Zij moeten zelf antwoorden zoeken op vragen als: wat wil ik met mijn openbaar vervoer? en: welk beleid ga ik voeren om mijn beleidsdoelen te realiseren?

De kunst van het voeren van goed openbaar-vervoer-beleid ligt er kort gezegd in, op de juiste momenten met de juiste middelen de juiste sturing te geven aan het openbaar vervoer, om zo de beoogde doelstellingen te realiseren.

Het bovenstaande vormt de basis van deze brochure. De opbouw is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt de rol van de overheid in het openbaar vervoer in algemene zin toegelicht: waarom stuurt de overheid openbaar vervoer, en hoe gaat dit in zijn werk? De hoofdstukken 3 en 4 vormen het hart van deze brochure. Hier wordt dieper ingegaan op de Wet personenvervoer 2000: wie heeft welke rol, wat is een concessie en wat komt er kijken bij concessieverlening? In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de interne taakverdeling binnen de OV-autoriteit, de sturende organisatie. Hoofdstuk 6 tenslotte richt zich op het object van sturing zelf: wat is openbaar vervoer voor de reiziger en wat komt kijken bij het produceren van openbaar vervoer?

2 Openbaar vervoer, een overheidstaak

Net als in de meeste andere landen heeft de Nederlandse overheid grote betrokkenheid bij het openbaar vervoer. Deze betrokkenheid is tegenwoordig bijna vanzelfsprekend. Desondanks kan de vraag worden gesteld waarom openbaar vervoer als overheidstaak wordt beschouwd. Hierover handelt paragraaf 2.1. Vervolgens gaat paragraaf 2.2 in algemene zin in op de manier waarop de overheid het openbaar vervoer kan aansturen.

2.1 Waarom is openbaar vervoer een overheidstaak?

Inwoners van Nederland hebben vele duizenden producten tot hun beschikking. De meeste van deze producten (sokken, computers, auto's, brood, consultancy, restaurants etc. etc.) vinden zonder veel overheidsbetrokkenheid hun weg in onze samenleving, of verdwijnen weer als zij niet rendabel te maken zijn. De betrokkenheid van de overheid bij openbaar vervoer is echter intensief. Waarom?

De belangrijke reden is, dat de overheid openbaar vervoer kan gebruiken als een mogelijkheid om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Openbaar vervoer kan bijvoorbeeld een middel zijn om:

- iedereen de mogelijkheid te geven zich te verplaatsen, ook zonder auto;
- de bereikbaarheid van een bepaald gebied te vergroten;
- (auto)congestie op het wegennet en in stedelijke centra tegen te gaan;
- milieudoelstellingen te realiseren.

Een tweede, bijkomende reden is, dat de overheid in Nederland de enige wegbeheerder is. Dit houdt in dat uitsluitend de overheid de zorg kan dragen voor de productie en het beheer en onderhoud van de infrastructuur, waarop het openbaar vervoer zich afspeelt.

2.2 Hoe kan de overheid sturen?

Openbaar vervoer is er in soorten en maten. Wij kennen treinen, streekbussen, stadsbussen, trams, metro's, collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV), waterbussen, people movers en zo meer. Uiteraard is niet elke vorm van openbaar vervoer geschikt om elke bovengenoemde maatschappelijke doelstelling te realiseren. In hoofdlijnen beschikt de overheid met de invoering van de Wp2000 over vier sturingsinstrumenten om het aanbod openbaar vervoer te beïnvloeden, om daarmee de beoogde maatschappelijke doelstellingen te realiseren:

- 1 het aanleggen en beheren van infrastructuur, en het inhoud geven aan andere productietaken die de overheid voor zijn rekening kan, mag en wil nemen;
- 2 het afgeven van concessies voor het exploiteren van openbaar vervoer, en het verbinden van voorschriften hieraan;
- 3 het verbinden van subsidies aan concessies;
- 4 het treffen van maatregelen die het openbaar vervoer ten opzichte van de auto aantrekkelijker maken, bijvoorbeeld betaald parkeren.

Het nieuwe van de Wp2000 is gelegen in het tweede sturingsinstrument: de concessieverlening. Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 4, waarin overigens ook de andere sturingsinstrumenten kort terugkomen. Opvallende afwezige in het lijstje is het exploiteren van openbaar vervoer zelf. Hierin verschilt de Wp2000 van de huidige wetgeving. Nu mag de overheid nog zelf openbaar vervoer exploiteren, straks is dat niet meer toegestaan: beleid en uitvoering zijn gescheiden taken. Overigens gelden op dit punt ruime overgangstermijnen in de Wp2000 (zie 4.3).

3 Wet personenvervoer 2000 (1): partijen en hun rollen

In de Wet personenvervoer 2000 staan drie partijen centraal: reizigers, vervoerbedrijven en overheden. Deze groepen hebben elk hun eigen rollen.

Reizigers

Reizigers zijn de klanten in het openbaar vervoer, de gebruikers van het product. In de Wp2000 zijn regels opgenomen over verplichte momenten waarop de ov-autoriteit en de vervoerder overleg voeren met en advies vragen aan consumenten(organisaties).

Vervoerbedrijven

Vervoerbedrijven zijn in het regime van de Wp2000 verantwoordelijk voor uitvoering van het openbaar vervoer. De wetgever is er daarbij vanuit gegaan dat vervoerders ook voor de meeste onderdelen van het product openbaar vervoer als ontwerper optreden. Vervoerders kunnen, om dit te mogen doen, meedingen naar tijdelijke monopolies voor bepaalde gebieden: concessies. Een vervoerder moet, om in aanmerking te komen voor een concessie, verder:

- over een vergunning beschikken, die aangeeft dat de vervoerder in staat is zijn vak goed uit te oefenen;
- niet te veel marktmacht bezitten, anders zou er feitelijk sprake kunnen zijn van een monopolie;
- niet beschikken over een door een overheid ondersteunde monopolistische thuismarkt.

Overheden

Overheden laten zich in het openbaar vervoer onderscheiden in drie groepen: alle territoriale overheden, de ov-autoriteiten en de rijksoverheid.

Alle territoriale overheden, dus *het rijk, alle gemeenten en provincies* hebben invloed op het openbaar vervoer. Deze invloed verloopt steeds vanuit bevoegdheden op het gebied van wegbeheer (allen), ruimtelijke ordening, parkeerbeleid, duurzaam veilig beleid, economisch ontwikkelingsbeleid en dergelijke (met name gemeenten, vaak indirect ook provincies).

Van deze overheden zijn er op grond van de Wp2000 vijftig bevoegd om concessies af te geven. Deze overheden zijn de zogenoemde OV-autoriteiten (zie overzicht 1). Aangezien de productiekosten voor decentraal openbaar vervoer in het algemeen veel hoger liggen dan de inkomsten uit kaartverkoop (die dekken gemiddeld ruim 35% van de kosten) geeft de ov-autoriteit naast een concessie ook subsidie aan vervoerders die over een concessie beschikken. Hiertoe krijgt de OV-autoriteit middelen van het rijk: elke OV-autoriteit ontvangt jaarlijks een bedrag, voor het grootste deel bestaand uit een procentuele aanvulling (suppletie) van de inkomsten uit kaartverkoop.

Overzicht 1: de decentrale ov-autoriteiten

Provincies	Centrumgemeenten	Kaderwetgebieden
Drenthe	Alkmaar	BRU
Flevoland	Almere	Haaglanden
Fryslân	Amersfoort	KAN
Gelderland	Apeldoorn	ROA
Groningen	Breda	SRE
Limburg	Den Bosch	SRR
Noord Brabant	Dordrecht	Twente
Noord Holland	Groningen	
Overijssel	Haarlem	
Utrecht	Hilversum	
Zeeland	Leeuwarden	
Zuid Holland	Leiden	
	Lelystad	
	Maastricht	
	Tilburg	
	Zwolle	

Ondanks een grote mate van decentralisatie heeft ook de rijksoverheid in de systematiek van de Wp2000 een aantal (indirecte) rollen in het decentraal openbaar vervoer. In overzicht 2 worden de rollen van het rijk in het decentraal openbaar vervoer zichtbaar gemaakt

Overzicht 2: Rijksrollen in het decentraal openbaar vervoer

Wat?	Wie?
verstrekken financiële bijdragen aan ov-autoriteiten	Ministerie V&W
afgeven van vergunningen aan vervoerbedrijven	Rijksverkeersinspectie (RVI)
onderzoek naar marktmacht en oneigenlijke concurrentie	Ned. Mededingingsautoriteit (NMa)
beslechting van afstemmingsgeschillen tussen ov-autoriteiten	Ministerie V&W
nadere regelgeving	Ministerie V&W
kennisontwikkeling en -verspreiding	Ministerie V&W, deels via CVOV
wetsevaluatie en -aanpassing	Ministerie V&W
ov-autoriteit voor de meeste regionale treindiensten	Ministerie V&W

4 Wet personenvervoer 2000 (2): concessieverlening en aanbesteding

Dit hoofdstuk gaat in op de concessieverlening zelf, het kernbegrip van de Wp2000. In paragraaf 4.1 kijken wij naar de verlening van een concessie als feitelijk handeling. In paragraaf 4.2 wordt de concessieverlening opgevat als proces, waarin aanbesteding een belangrijke rol speelt. In paragraaf 4.3 tenslotte vindt de lezer een overzicht van invoeringstermijnen en overgangsregels van de oude wet naar de nieuwe.

4.1 Concessie als feitelijke handeling

De wettelijke definitie van een concessie luidt als volgt:

een concessie is het recht om met uitsluiting van anderen openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaald tijdvak

Zoals aangegeven in 4.1 hebben 35 OV-autoriteiten het recht concessies te verlenen, elk voor hun eigen gebied. Zij mogen hun bevoegdheid overigens overdragen aan naburige OV-autoriteiten of aan inliggende gemeenten of bestuursautoriteiten.

De concessieverlening wordt in deze paragraaf opgevat als een handeling. De handeling is: het versturen van een door het dagelijks bestuur van een OV-autoriteit ondertekende beschikking aan een vervoerbedrijf. Een concessie bevat een aantal wettelijk verplichte onderdelen. Deze zijn in overzicht 3 opgenomen.

Overzicht 3: verplichte onderdelen van een concessie

- gegevens van de concessiegever;
- gegevens van de concessiehouder;
- omschrijving van het gebied waarop de concessie betrekking heeft;
- omschrijving van het openbaar vervoer dat de concessiehouder minimaal moet realiseren;
- duur van de concessie;
- voorschriften ten aanzien van:
 - het informeren van consumentenorganisaties door de concessiehouder;
 - het informeren van de OV-autoriteit door de concessiehouder, ten behoeve van de controle op de uitvoering van de concessie;
 - tarieven, modellen van vervoerbewijzen en vervoervoorwaarden;
 - de wijze van financiële verantwoording van concessiehouder aan ov-autoriteit;
 - door de concessiehouder te volgen procedure voor vaststelling van de dienstregeling;
 - de toegankelijkheid van het openbaar vervoer die de concessiehouder dient te realiseren;
 - de sociale veiligheid van het openbaar vervoer die de concessiehouder dient te realiseren;

Daarnaast kunnen de OV-autoriteiten ook voorschriften ten aanzien van de andere zaken opnemen. Een aantal voor de hand liggende facultatieve onderwerpen is opgenomen in overzicht 4.

Overzicht 4: niet verplichte, mogelijke, onderdelen van een concessie

- definities en begripsomschrijvingen;
- de datum van aanvang van de concessie;
- de wijze en omvang van de subsidieverlening;
- een meerwerkregeling;
- de wijze van handelen van de OV-autoriteit bij onvolledige uitvoering van de concessie die de concessiehouder kan worden toegerekend;
- de wijze waarop partijen met elkaar omgaan indien de concessie niet conform kan worden uitgevoerd door externe omstandigheden;
- van toepassing zijnde bonussen;
- de wijze waarop wordt omgegaan met operationele taken;
- verplichtingen die de OV-autoriteit op zich neemt in het kader van de concessie;
- infrastructurele aspecten van de concessie;
- de datum van beëindiging van de concessie.

4.2 De systematiek van de concessieverlening

Het proces van concessieverlening laat zich in beeld brengen met de zogenoemde concessiecyclus. Deze omvat tien stappen die de OV-autoriteiten stuk voor stuk zullen doorlopen (zie overzicht 5). In deze paragraaf wordt elke stap toegelicht.

Overzicht 5: concessiecyclus openbaar vervoer

- | | |
|---------|-------------------------------------------------------------------------|
| stap 1 | bepaling plaats openbaar vervoer binnen het verkeers- en vervoerbeleid; |
| stap 2 | nadere uitwerking te voeren ov-beleid; |
| stap 3 | definitie onderwerp concessieverlening; |
| stap 4 | vaststelling Programma van Eisen; |
| stap 5 | vaststelling bestek; |
| stap 6 | aanbesteding van de concessie; |
| stap 7 | gunning van de concessie aan een vervoerder; |
| stap 8 | feitelijke concessieverlening aan een vervoerder; |
| stap 9 | beheer en monitoring van de concessie; |
| stap 10 | beëindiging van de concessie. |

1 Plaatsbepaling openbaar vervoer binnen het verkeers- en vervoerbeleid
In de eerste stap van de cyclus vormt de OV-autoriteit in lijn met de Planwet Verkeer en Vervoer het verkeers- en vervoerbeleid, en bepaalt hierin de plaats van het openbaar vervoer. Openbaar vervoer is in dit stadium één van de beschikbare instrumenten om beleidsdoelstellingen te realiseren. Openbaar vervoer is met name een middel om bij te dragen aan: het voorkomen van ongewenste automobiliteit, het zorgdragen voor verplaatsmogelijkheden van ieder en het faciliteren van gebiedsontwikkeling (zie ook 2.1). Voor de gekozen doelen zijn vaak ook andere instrumenten beschikbaar, bijvoorbeeld fietsbeleid of vervoermanagement. Er dient in deze fase dus afweging tussen de verschillende alternatieven plaats te hebben.

2 Ontwikkeling van het openbaar-vervoer-beleid

Gegeven de gekozen plaats van het middel openbaar vervoer binnen het bredere verkeers- en vervoerbeleid wordt het OV-beleid verder uitgewerkt. Openbaar-vervoer-beleid is een samenstel van verschillende elementen. Het gaat dan, naast de inkoop van vervoer door middel van de concessie-

sieverlening, bijvoorbeeld om infrastructurele activiteiten, parkeerbeleid, ruimtelijke activiteiten, halte-toegankelijkheid, beïnvloeding van verkeerslichten, informatiebeleid en management van knooppunten. Deze "andere" onderdelen van het OV-beleid volgen hun eigen trajecten en procedures en worden in deze brochure niet verder uitgewerkt, omdat zij niet veranderen met de invoering van de Wp2000.

In de fase van beleidsontwikkeling dient de OV-autoriteit een ook aantal strategische keuzen te maken in de driehoek overheid-klant-vervoerbedrijf. Het gaat dan bijvoorbeeld om de taakverdeling tussen overheid en bedrijf en de betrokkenheid van de eindgebruiker in de verdere beleidsvorming. In gevallen waarin de OV-autoriteit meerdere concessies zal verlenen (hetgeen met name voor provincies en Kaderwetgebieden het geval zal zijn), worden in deze fase ook de vervoerkundige en bestuurlijke uitgangspunten vastgesteld, die bij elke afzonderlijke concessieverlening worden toegepast.

3 Definiëring van het onderwerp van concessieverlening

Vervolgens wordt een uit te geven concessie gedefinieerd: voor welk territoriaal gebied en welke vervoerwijzen wenst de OV-autoriteit een concessie af te geven en voor hoe lang?

Uiteraard mag het concessiegebied het bevoegdheidsgebied van de OV-autoriteit niet overschreiden. Over concessiegebieden waarvoor dit wel gewenst is, dient de OV-autoriteit afspraken met naburige OV-autoriteit te maken. De Wp2000 bepaalt als hoofdregel voor de concessieduur dat een concessie maximaal voor 6 jaar mag worden afgegeven. Uitzonderingen zijn echter mogelijk, de Minister van Verkeer en Waterstaat kan bijvoorbeeld een langere concessieduur toestaan, indien de concessie gepaard gaat met noodzakelijke en aanzienlijke investeringen in infrastructuur. En voor wat betreft de vervoerwijzen bepaalt de Wp2000, dat voor één grondgebied meerdere concessies kunnen worden afgegeven, mits deze concessies betrekking hebben op verschillende vormen van openbaar vervoer (bijvoorbeeld aparte concessies voor tram en bus).

4 Vaststelling van het Programma van Eisen

Staat het object van concessieverlening vast, dan stelt de OV-autoriteit voor de betreffende concessie het Programma van Eisen (PvE) op. In het PvE legt de OV-autoriteit bestuurlijk vast welke eisen en wensen men heeft ten aanzien van het gewenste voorzieningenniveau, de subsidieverlening, de informatieverstrekking door de vervoerder, en de manier waarop de vervoerder met klanten en klantorganisaties omgaat. Het voorgeschreven voorzieningenniveau wordt uitgedrukt in een aantal product-eisen. Overzicht 6 (paragraaf 6.1) biedt hiervoor aangrijpingspunten. Subsidie kan bijvoorbeeld worden verleend op basis van het aantal kilometers dat de dienstregeling beslaat. Reizigersinkomsten die de vervoerder weet te genereren, kunnen ook een subsidiegrondslag vormen. Deze mogelijkheid stimuleert de vervoerder het meest om extra reizigers te trekken.

Ook wordt in het PvE bepaald op basis van welke selectie- en gunningscriteria men na een aanbesteding zal gunnen. Het ontwikkelen en vaststellen van een PvE vraagt niet alleen doordachte inhoudelijke afwegingen, maar ook een zorgvuldig intern en extern proces. De Wp2000 bepaalt bijvoorbeeld dat over een concept-PvE overleg plaatsvindt met naburige concessieverleners en met klantorganisaties.

5 Vaststellen van het bestek

Het bestek is, anders dan het PvE, niet gericht op bestuurlijke besluitvorming binnen de OV-autoriteit, maar op vervoerbedrijven die willen meedingen naar de concessie. Inhoudelijk en waar het gaat om selectie- en gunningscriteria is het uiteraard zaak het bestek volledig te enten op het PvE. Maar een bestek bevat ook zaken als:

- procedures en termijnen die bij de aanbesteding van toepassing zijn;
- gebiedsinformatie die voor meedingende vervoerders relevant kan zijn;
- informatie over het personeel van de zittende vervoerder dat meegaat naar de opvolgende concessiehouder.

6 Aanbesteding van de concessie

Nadat het bestek vastligt wordt de concessie aanbesteed, volgens het regime van de Europese Richtlijn Diensten. In deze fase organiseert de OV-autoriteit bijvoorbeeld ook prebid-meetingen, bijeenkomsten waar mogelijke aanbieders vragen kunnen stellen over het bestek. Deze stap is de concrete invulling van de zo veel besproken introductie van marktwerking "om de weg" in het openbaar vervoer.

7 Gunning van de concessie

Aangenomen dat de aanbesteding offertes oplevert volgt het selectie- en gunningsproces. Uit de inschrijvers die aan de in het bestek vastgelegde en de uit de Wp2000 voortvloeiende selectie-eisen voldoen, kiest de OV-autoriteit op basis van de in het bestek vastgelegde gunningscriteria de beste offerte.

8 Concessieverlening

Nadat duidelijk is welk vervoerbedrijf de concessie zal krijgen op basis van welke offerte, worden eventueel nadere besprekingen gevoerd over de definitieve concessieverlening. Hierbij gaat het niet meer om de inhoud van bestek of offerte zelf, die liggen immers nu vast. Wel zijn afspraken aan de orde, die nodig zijn om tot goede samenwerking tussen concessiegever en concessiehouder te komen. Tenslotte verleent de concessiegever de concessie (zie 4.1).

9 Beheer en monitoring

Vervolgens gaat de concessie op een bepaald moment van start. Voor reiziger en vervoerbedrijf begint nu wellicht de belangrijkste fase van de hele concessieverlening: al het voorwerk leidt nu pas tot een op straat zichtbaar product.

Voor de OV-autoriteit is het vanaf dit moment vooral zaak de concessie op een goede wijze te beheren en te monitoren. Hierbij gaat het er voor de OV-autoriteit enerzijds om, de gemaakte afspraken van zijn kant na te komen. Anderzijds dient de OV-autoriteit na te gaan of de concessiehouder de concessie correct uitvoert. Zo nodig worden maatregelen getroffen. Overigens bepaalt de Wp2000, dat zowel de OV-autoriteit als de concessiehouder lopende de concessie minstens jaarlijks overleg voeren met klantorganisaties over zaken die met de concessie samenhangen.

10 Beëindiging van de concessie

Het is van belang de concessie zodanig te beëindigen, dat deze "in goede staat" wordt opgeleverd. Voorkomen moet worden dat de zittende vervoerder uit oogpunt van minimalisering van kosten zodanig met de concessie omgaat dat klanten in de slotfase van de concessie uit het openbaar vervoer worden gejaagd. Overigens staat de Wp2000 toe dat een con-

cessie met maximaal één jaar kan worden verlengd, bijvoorbeeld als er uit een nieuwe aanbesteding geen acceptabel aanbod voor de volgende concessie naar voren is gekomen.

4.3 Invoeringstermijnen en overgangsbepalingen

Aangezien de Wp2000 een forse verandering inhoudt ten opzichte van de oude Wet Personenvervoer, zijn in de Wp2000 een aantal invoeringstermijnen en overgangsbepalingen opgenomen. Enkele belangrijke bepalingen rond concessieverlening en aanbesteding worden hieronder besproken.

Concessieverlening

De Wp2000 bepaalt dat alle huidige vormen van exploitatie-afspraken tussen OV-autoriteiten en vervoerbedrijven vanaf de eerste nieuwe dienstregeling na inwerkingtreding van de Wet zijn omgezet in concessies. De omzetting dient uiterlijk één jaar na de inwerkingtreding plaats te hebben. Concreet houdt dit in, dat vanaf 1 januari 2002, alle stads- en streekvervoer, zoals de reiziger dat op straat tegenkomt, rijdt op basis van een door een bevoegde OV-autoriteit afgegeven concessie.

Aanbesteding

In de Wp2000 zijn verscheidene bepalingen opgenomen over de invoering van aanbesteding als verplichte voorfase voor een concessieverlening:

- 1 de Minister van Verkeer en Waterstaat heeft de mogelijkheid OV-autoriteiten te verplichten minstens 35% van hun omzet in concessie aan te besteden, indien voor 1 januari 2003 het volume van 35% niet landelijk is gerealiseerd;
- 2 op enkele welomschreven uitzonderingen na (zie onder) dienen alle concessies vanaf 1 januari 2006 onderwerp te zijn geweest van een voorafgaande aanbesteding (tenzij de wetsevaluatie in 2004 tot andere inzichten leidt);
- 3 Uitzonderingen op deze algemene regel zijn:
 - a) concessies aan gemeentelijke vervoerbedrijven moeten per 1 januari 2006 voor 35% aanbesteed zijn, en pas per 1 januari 2007 volledig;
 - b) voor concessies voor tram en metro kunnen OV-autoriteiten vóór 1 januari 2004 een langere periode tot aan de eerste aanbesteding aanvragen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Zo lang concessieverlening nog zonder voorafgaande aanbesteding plaats heeft, is de OV-autoriteit niet verplicht een Programma van Eisen op te stellen²⁾. Ook zal er dan geen bestek worden opgesteld, noch een aanbestedings- en gunningsproces plaatshebben. Zonder aanbesteding dient het verplichte overleg met naburige OV-autoriteiten en met klantorganisaties vóór de concessieverlening zelf plaats te hebben.

Noten

2) Het CVOV raadt OV-autoriteiten overigens aan, ook in een situatie zonder aanbesteding een Programma van Eisen op te stellen.

5 OV-autoriteit: sturende organisatie

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt de centrale positie van de OV-autoriteiten in het nieuwe stelsel. Dit hoofdstuk gaat in op de OV-autoriteit als organisatie. De OV-autoriteit kan haar sturende rol slechts optimaal invullen als elke interne betrokkene zijn plaats in het geheel begrijpt en in staat is hieraan goed invulling te geven. Als verschillende rollen worden onderscheiden: bestuurders, ambtelijk managers, beleidsambtenaren en staf/ondersteuning.

Bestuurders

De Wp2000 draagt de bevoegdheid tot het verlenen van concessies op aan Gedeputeerde Staten, respectievelijk Burgemeester en Wethouders en Dagelijks Bestuur van een Kaderwetgebied. Desondanks kan de mogelijke invloed van Provinciale Staten, Gemeenteraden en Algemene Besturen van Kaderwetgebieden niet hoog genoeg worden ingeschat. Dit geldt in elk geval lopende een college-periode. Maar openbaar vervoer zal naar verwachting ruim aan de orde komen in verkiezingsprogramma's van de verschillende politieke partijen.

Bestuurders vormen voor inwoners en belangenorganisaties op het gebied van openbaar vervoer ook vaak het eerste aanspreekpunt. Daarmee hebben bestuurders ook een rol waar het gaat om het signaleren van wensen van reizigers en de politieke vertaling van deze wensen in eisen ten aanzien van het te realiseren vervoeraanbod. Daarbij staan bestuurders voor de keuze of zij hun politieke wensen in algemene termen formuleren of in gedetailleerde technische eisen. De Wp2000 gaat ervan uit, dat de politiek "ruimte laat" aan een concessiehoudende vervoerder om producten te ontwikkelen, waaraan de reiziger behoefte heeft. Dit impliceert bestuurlijke terughoudendheid bij het formuleren van eisen. Uiteraard dient het bestuur wel grondig te toetsen of het uiteindelijk voorgestelde product voldoet en blijft voldoen aan de gestelde eisen.

Invloedsuitoefening vanuit (algemene) besturen op de concessie lijkt het meest effectief in de eerste fase van de concessiecyclus, tot aan de vaststelling van het Programma van Eisen. Dan immers bepalen de OV-autoriteiten hun "vraag", de wijze van subsidiëren en de maximale omvang van de subsidie. Latere interventies, lopende een concessie, zijn zeker mogelijk, maar leiden onherroepelijk tot relatief hoge uitgaven: meerwerk is altijd duurder.

Bij de invulling van hun rol binnen het openbaar vervoer zullen bestuurders tenslotte ook te maken krijgen met afstemmingsvraagstukken. Op meerdere manieren:

- 1 afstemming tussen openbaar vervoer en aanpalende beleidsterreinen;
- 2 afstemming met besturen van naburige OV-autoriteiten;
- 3 afstemming met besturen van in het gebied opererende wegbeheerders.

Ambtelijk management

Afstemming vormt ook een belangrijk aandachtspunt voor het ambtelijk management. Daarnaast is een belangrijke rol voor het ambtelijk management weggelegd in het doorgeleiden van ambtelijke vraagvoor-

bereiding en de goede voortgang van het beleid in termen van tijdigheid, effectiviteit en financiële beheersbaarheid. Daarbij past bijvoorbeeld ook de vraag hoe de ambtelijke beleidsorganisatie ingericht dient te zijn om goede beleidsvoering en een goed concessiebeheer te realiseren.

Ambtelijk beleidsmatig

Bij de nieuwe, omvangrijke rol van de OV-autoriteiten past een ambtelijk apparaat van voldoende omvang en van kwalitatief hoog niveau. Beleidsambtenaren vormen vaak de motor van de beleidsvoering, in alle fasen. Alle in deze brochure besproken onderwerpen zijn daarom in hun aard ook onderwerp van ambtelijke voorbereiding en zorg.

Staf en ondersteuning

Om in het regime van de Wp2000 te komen tot het juiste keuzen te komen dienen OV-autoriteiten niet alleen te beschikken over beleidsmatige kennis op het gebied van verkeer en vervoer. Ook expertise op juridisch, financieel en communicatief gebied zijn van belang. Dit vraagt om goede en tijdige (reeds vroeg in het proces van concessieverlening, zie paragraaf 4.2) betrokkenheid van stafmedewerkers vanuit deze disciplines.

6 Object van sturing: openbaar vervoer

In hoofdstuk 2 is in algemene zin uiteen gezet welke redenen de overheid heeft om sturing te geven aan het openbaar vervoer, en met welke middelen deze sturing vorm krijgt. In hoofdstuk 4 is het nieuwe middel concessieverlening nader toegelicht. In hoofdstuk 3 zijn partijen en hun rollen besproken. En in hoofdstuk 5 is vervolgens verder ingegaan op de rolverdeling binnen de sturende organisatie: de OV-autoriteit.

In dit laatste hoofdstuk gaan wij in op het object van sturing zelf: het openbaar vervoer. Begrip van het openbaar vervoer zelf is voor OV-autoriteiten onmisbaar. Zonder inzicht in de manier waarop reizigers openbaar vervoer openbaar vervoer ervaren, en wat komt kijken bij de productie van openbaar vervoer, is de kans immers groot dat gebruik van sturingsinstrumenten niet het beoogde effect heeft. Prognoses van aantallen reizigers komen dan niet uit, of er ontstaan onnodige communicatiestoornissen tussen OV-autoriteit en vervoerder. Met alle ongewenste gevolgen van dien.

In paragraaf 6.1 bekijken wij openbaar vervoer met de ogen van de reiziger. Paragraaf 6.2 gaat vervolgens in op de vraag wat het produceren van openbaar vervoer inhoudt.

6.1 Openbaar vervoer: een product om mee te reizen

Zoals een koffiezetapparaat een product is om koffie mee te zetten, zo is openbaar vervoer een product om mee te reizen. Iemand die overweegt een koffiezetapparaat te kopen, zal daarbij bijvoorbeeld letten op de kwaliteit van de verkregen koffie, het bedieningsgemak van het apparaat, de kleur en vormgeving en de prijs. Evenzo valt openbaar vervoer voor een reiziger uiteen in verschillende onderdelen:

- 1 het bereik: de mogelijkheden naar andere locaties te reizen;
- 2 het vervoer: de manier waarop de reis verloopt;
- 3 de reisinformatie: de informatie die iemand heeft over het reizen met openbaar vervoer
- 4 de reiskosten: de voor de reiziger aan openbaar vervoer verbonden kosten;
- 5 de productbeleving: de manier waarop een reiziger tegen een reis met het ov aankijkt.

Deze onderdelen vallen weer uiteen in elementen. Zo ontstaat overzicht 6.

Overzicht 6: onderdelen en elementen bij gebruik van openbaar vervoer

Onderdeel	Element	Omschrijving
bereik	netwerk frequentie	bereik naar plaats, uitgewerkt in routes, haltes, aansluitingen etc. bereik naar tijd, dus wanneer en hoe vaak gebruik mogelijk is
vervoer	snelheid capaciteit betrouwbaarheid comfort toegankelijkheid veiligheid	de voor het vervoer benodigde reistijd de vraag of er plaats is voor de reiziger de dienstregelingsvastheid van het vervoer de prettigheid van het vervoer de mogelijkheden om van het vervoer gebruik te maken de fysieke en sociale veiligheid van het vervoer
reisinformatie	info vooraf info onderweg info achteraf	informatie voor de planning en de start van de reis informatie over de voortgang van de reis informatie ten behoeve van de afwikkeling van de reis
reiskosten	vervoerskosten informatiekosten bijkomende kosten uitvoeringsschade	de prijs van het vervoerbewijs de kosten van de verwerving van informatie kosten samenhangend met produktgebruik (voor- en na-transport) (im)materiële schade ontstaan door onjuiste uitvoering
beleving	imago mogelijkheden faciliteiten	de beeldvorming bij gebruik van het openbaar vervoer de relatieve mogelijkheden die openbaar vervoer biedt aan gebruik van openbaar vervoer gekoppelde voordelen

De bovenstaande elementen vormen voor de OV-autoriteit de aangrijpingspunten om het gewenste voorzieningenniveau van openbaar vervoer vast te leggen. Overigens kan een OV-autoriteit ook besluiten aan een bepaald element slechts zeer algemene of in het geheel geen eisen te koppelen. Een dergelijke keuze kan wenselijk zijn. De vervoerder is dan in staat eigen keuzen te maken ten aanzien van het product, die naar zijn mening aansluiten op de aanwezige reizigersmarkt.

6.2 Ontwerpen en produceren van openbaar vervoer

Gebruikers waarderen een product hoger, naarmate de ontwerper en de producent er beter in zijn geslaagd het product op alle onderdelen voldoende kwaliteit te geven en als een aantrekkelijk, bruikbaar en betaalbaar geheel te presenteren.

Dit algemene uitgangspunt van marketing geldt ook voor het ontwikkelen van openbaar vervoer. In het onderstaande overzicht is een aantal elementen van het totale productieproces van openbaar vervoer in beeld gebracht.

Overzicht 7: Onderdelen van het produceren van openbaar vervoer

Onderdeel	Element	Omschrijving
fysieke infrastructuur	voortbeweging stilstand	wegen, rails, water, verkeerslichten, etc knooppunten, halten, parkeerruimte etc
voertuig	productie	productie van ov-voertuigen
exploitatie	onderhoud netwerkontwikkeling inzet voertuigen inzet personeel brandstof	onderhoud/herstel van OV-voertuigen samenstelling van een netwerk en dienstregelingen wanneer welke voertuigen worden ingezet wanneer welk personeel wordt ingezet beschikbaarheid van benzine, stroom, diesel etc.
informatie	ontwikkeling gebruik	productie van informatie-infrastructuur omgaan/beheer van informatiestructuur
klantbeleid	reizigersservice tariefstelling promotie/imago ondersteuning veiligheid	inspraak, klachtenservice etc. de prijsstelling voor gebruik van het product marketing/productverkoop realisering van bijkomende faciliteiten maatregelen in het kader van de sociale veiligheid
overige	reserve inkoopbeleid werving/opleiding verkoopbeleid	opvang van calamiteit/uitval etc. inkopen voertuigen en ander materiaal rijdend en ondersteunend personeel manier van verkopen afgeschreven materieel

Overzicht 7 laat zien dat het tot stand brengen van openbaar vervoer door de veelheid van productie-onderdelen een complexe opgave is. Productie van openbaar vervoer is daarmee een zeer multidisciplinair proces. Daar komt bij, dat bij de beoordeling van het openbaar vervoer door de reiziger niet tastbare zaken als houding van het personeel een belangrijke rol speelt. Ook moeten ontwerpers en producenten van openbaar vervoer niet alleen rekening houden met de reiziger, maar ook met belangen van derden, zoals omwonenden en hun verkeersveiligheid, en eisen die de overheid aan het product stelt. Tenslotte vallen bij het openbaar vervoer uitvoering en consumptie in de tijd samen, waardoor voorraadvorming niet mogelijk is, met alle capaciteitsvraagstukken vandien.

Het behoeft gezien het bovenstaande geen betoog dat ontwerpen en produceren van openbaar vervoer de nodige kosten met zich brengen. De systematiek van aanbesteding is een mechanisme om voor een gewenst product de laagst mogelijke prijs te bedingen. Maar toch heeft de OV-autoriteit ook een zeker inzicht in de productiekosten nodig. Anders ontstaat het risico dat de producteisen door de OV-autoriteit zo hoog worden opgeschroefd, dat zelfs de laagst geprijsde goede aanbieder het beschikbare budget overstijgt.

Bijlage: Ondersteunende organisaties voor ov-autoriteiten

Koepelorganisaties

Interprovinciaal Overleg (IPO)

IPO is een samenwerkingsverband van de twaalf Nederlandse provincies

Contactpersoon openbaar vervoer: de heer B. Leushuis

Postadres secretariaat: Postbus 16107, 2500 BC Den Haag

Telefoon: 070 - 8881212 E-mail: bleushuis@ipo.nl

Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer (SKVV)

SKVV is een samenwerkingsverband van de zeven Kaderwetgebieden in Nederland, op het gebied van verkeer en vervoer.

Contactpersoon openbaar vervoer: de heer H. Weber

Postadres secretariaat: Postbus 30435, 2500 GK Den Haag

Telefoon: 070 - 3738648 E-mail: han.weber@vng.nl

Vervoerautoriteiten Openbaar vervoer Centrumgemeenten (VOC)

VOC is een samenwerkingsverband van zestien Centrumgemeenten die tevens op concessieverlenende bevoegdheden hebben voor openbaar vervoer

Contactpersonen: de heer H. Schouten (secretaris) en de heer E. Köhler

Postadres secretariaat: Postbus 30435, 2500 GK Den Haag

Telefoon: 070 - 3738644 E-mail: voc@vng.nl

Beleidsorgaan Openbaar Vervoer (BOV)

BOV is een samenwerkingsverband van vier gemeentelijke eigenaars van gemeentelijke vervoerbedrijven: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht.

Contactpersonen: de heer H. Weber (secretaris) en de heer E. Köhler

Postadres secretariaat: Postbus 30435, 2500 GK Den Haag

Telefoon: 070 - 3738648 E-mail: bov@vng.nl

Kennisinstituten

Kennisplatform VERDI (KpVerdi)

Het KpVerdi is een instituut dat kennis beschikbaar stelt op het gehele verkeers- en vervoerterrein, aan alle decentrale overheden.

Postadres: Postbus 1031, 3000 BA Rotterdam

Telefoon: 010 - 2825000 Homepage: www.kennisplatform-verdi.nl

Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (CVOV)

Het CVOV is een instituut op het gebied van openbaar vervoer, met als specifieke taak om de ov-autoriteiten ondersteuning te bieden bij de invoering van de Wp2000 en daarmee samenhangende beleidsvernieuwing.

Postadres: Scheepmakershaven 72, 3011 VE Rotterdam

Telefoon: 010 - 2827569 E-mail: b.muilwijk@avv.rws.minvenw.nl

Rijk

*Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Personen-
vervoer*

Het Ministerie V&W heeft onder andere een publieksversie van de
Wp2000 uitgebracht.

Postadres: Postbus 20901, 2500 EX Den Haag

Telefoon: 010 - 3516171

Homepage: www.minvenw.nl



