

WHITE PAPER

"Een kwestie van gunnen"

Gedifferentieerd aanbesteden als aanjager
van vernieuwend (openbaar) vervoer

Mei 2017

Een kwestie van gunnen

Gedifferentieerd aanbesteden als aanjager van vernieuwend (openbaar) vervoer

Inleiding

Mobiliteit is volop in beweging. Over vijf tot vijftien jaar voorzien wij op een geheel andere wijze in de mobiliteitsbehoeften van reizigers. *Overstappen naar 2040: flexibel en slim OV* (december 2016) beschrijft een beeld van de toekomst dat wordt gedeeld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, provincies, metropoolregio's, ProRail en alle Nederlandse vervoerders. Dit "white paper" is geschreven vanuit deze visie en mede tegen de achtergrond van het vierde spoorwegpakket van de Europese Commissie, de mid-term review van de NS in 2019 en *Ordering op het Spoor*, dat in april 2017 vier scenario's presenteert die variëren in de mate van marktwerking en de omvang van het hoofdrailnet na 2024, alsmede de doelstellingen uit het klimaatakkoord van Parijs.

Alle betrokken partijen voorzien dat de transitie naar nieuwe vormen van (flexibele en slimme) mobiliteit op enig moment noodzaakt tot een fundamentele herinrichting van het hele systeem van (openbaar) vervoer. Zo ook de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland, wier leden de dynamiek van deze ontwikkelingen nu al aan den lijve ervaren in de betwistbare markt. De FMN heeft adviesbureau Roland Berger gevraagd in dit "white paper" vanuit het perspectief van haar leden, maar onafhankelijk, aanknopingspunten te bieden hoe de transitie naar nieuwe, innovatieve mobiliteit kan plaatsvinden en inzicht te bieden in de vragen die dit met zich meebrengt. FMN wil daarmee de aanzet geven tot een open discussie over het innovatief en gedifferentieerd aanbesteden van (toekomstige) OV-concessies als aanjager van nieuw, anders, beter en goedkoper (openbaar) vervoer. Slim aanbesteden stimuleert aanbieders met nieuwe oplossingen te komen en laat reizigers daarvan zo snel mogelijk profiteren. Dat begint in de regio en in de grote steden en daarom zouden aanstaande aanbestedingen (zoals in de grote steden) zo veel mogelijk ruimte moeten bieden voor vernieuwing – en niet als vanzelfsprekend langjarig worden "dichtgezet". Gedifferentieerd aanbesteden biedt de mogelijkheid om zowel grote collectieve OV-systemen die de basis voor het netwerk vormen, als meer vraaggestuurde systemen te ontwikkelen.

Dit paper beschrijft achtereenvolgens hoe de invulling van mobiliteit de komende decennia zal veranderen, wat de impact zal zijn op het openbaar vervoer, voor welke transitie het openbaar vervoer zich gesteld ziet en waarom het in het belang is van aanbesteders, aanbieders en met name reizigers deze transitie snel en succesvol te maken. Het besluit met een viertal aanbevelingen voor toekomstige aanbestedingen:

1. **Maximaal ruimte scheppen voor gedifferentieerd aanbesteden** (concessies niet als vanzelfsprekend voor langere tijd dichtzetten, maar naast de klassieke mass transit gerichte concessies, steeds zoeken naar alternatieven in scope, omvang, condities en vorm van aanbesteding die de transitie waar nodig bevordert en netwerkoptimalisatie ondersteunt;

2. **Flexibiliteit vergroten binnen bestaande concessies** (durven afwijken van programma's van eisen en ook andere partijen uitnodigen te komen met nieuwe en betere oplossingen – bijvoorbeeld met een recht van matching voor bestaande concessiehouders);
3. **Nieuw te verlenen concessies gebruiken om vernieuwing aan te jagen** (variëren in duur, omvang, specificaties, flexibiliteit en financiering – bijvoorbeeld door naast een vooraf gedefinieerd aanbod te vragen om vraaggestuurde oplossingen of, de mogelijkheid te bieden lijnen terug te geven of uit te ruilen, tussentijds aan te passen voor betere oplossingen en modaliteiten te integreren);
4. **Randvoorwaarden benoemen** (en actief bevorderen – bijvoorbeeld snelle en goedkope dataverbindingen, open data, tijdelijke ontheffing van normen of wettelijke verplichtingen, lokale vraagondersteuning, kapitaal voor investeringen en structuren voor overleg en gezamenlijke beslissingen).

Zo profiteren reizigers, belastingbetalers, aanbesteders en marktpartijen snel van vernieuwend openbaar vervoer. Dat kan als we vandaag beginnen. Dat kan als we gedifferentieerd aanbesteden. Vernieuwend openbaar vervoer is een kwestie van gunnen.

I. In 2040 wordt onze mobiliteitsvraag anders ingevuld

Mobiliteit is niet nieuw. Mensen verplaatsten zich al van A naar B voor ze rechtop liepen. Mobiliteit is één van de meest fundamentele menselijke behoeften en misschien wel een noodzakelijke voorwaarde voor de invulling van alle andere. Of het nu gaat om voeding, inkomen, sociaal contact of zelfverwerkelijking – zonder verplaatsen gaat het niet. Openbaar vervoer is ook niet nieuw. De fundamentele vraag naar mobiliteit en naar collectieve voorziening daarin heeft altijd bestaan, zal altijd bestaan en is in zekere zin onveranderlijk. Wat wel verandert is de wijze waarop mobiliteit wordt ingevuld.

Verandering is voor mobiliteit niet van vandaag of gisteren – maar de snelheid en volledigheid waarmee nieuwe, disruptieve technologie en veranderend consumentengedrag de mobiliteit van morgen veranderen maakt alles anders. Richting 2040 maken technologische doorbraken in bijvoorbeeld sensortechniek, robotica, kunstmatige intelligentie, energieopslag, nieuwe materialen, micro-elektronica en connectiviteit (internet-of-things) volledig nieuwe oplossingen mogelijk om mobiliteit anders aan te bieden. Tegelijkertijd veranderen het gedrag en de verwachtingen van gebruikers. Zij hechten steeds minder aan bezit en de auto als statussymbool en steeds meer aan vrijheid, keuze, beschikbaarheid (24/7) en duurzaamheid. Zij zoeken en boeken diensten digitaal en zijn gewend te delen. Consumenten zijn misschien wel meer dan ooit ontvankelijk voor nieuwe oplossingen – maar hun gedrag en voorkeuren zijn ook een trendbreuk met die van voorgaande generaties die ten grondslag liggen aan de huidige inrichting van het openbaar vervoer.

Hoe snel onze mobiliteit verandert is niet precies te voorspellen, hoe onze mobiliteitsbehoefte straks wordt ingevuld in grote lijnen wel. Uiteindelijk wordt mobiliteit grotendeels of volledig aangeboden als een dienst die verschillende modaliteiten (fiets, auto, bus, tram, metro, trein) naadloos combineert. Reizen reizigersgegevens zijn openbaar beschikbaar voor iedereen die deze data veilig en zonder schending van privacy kan gebruiken voor het aanbieden van steeds nieuwe en betere mobiliteitsdiensten. Digitalisering maakt het steeds makkelijker om voertuigen te delen, routes te optimaliseren, (route)informatie real-time te actualiseren en met planning, reservering en betaling aan te bieden via (mobiele) apps. Voertuigen zijn groen (elektrisch en waterstof) en bewegen zich steeds meer autonoom (van "assisted driving" tot zelfrijdende treinen, metro's, busjes en auto's). Grootschalig collectief vervoer volgens vaste dienstregelingen blijft bestaan als de ruggengraat van het openbaar vervoer (bijvoorbeeld trein, metro, HOV-bus, lange-afstandsbus) en wordt gecompleteerd door kleinschalig(er) vraaggestuurd collectief en individueel vervoer (bijvoorbeeld deeltaxi's, deelauto's) en combinaties daarvan.

II. Nieuwe mobiliteitsoplossingen zetten het OV deels op zijn kop

De implicaties van deze ontwikkelingen voor het (openbaar) vervoer zijn enorm. Nieuwe mobiliteitsoplossingen doen de grenzen vervagen tussen modaliteiten en tussen publiek en privaat, collectief en individueel, maken het OV (nóg) beter en goedkoper en vragen om andere investeringen en nieuwe businessmodellen. De verschuiving van puur aanbod-gedreven naar een combinatie daarvan met vraaggestuurde mobiliteit vraagt om een andere, meer gedifferentieerde inrichting van concessies en concessieverlening.

OV wordt M

Het publieke aanbod van mobiliteit was altijd al een dienst. De grote collectieve systemen zullen die rol ook in de toekomst blijven spelen. Met apps, deelsystemen en zelfrijdende voertuigen neemt daarnaast echter het aantal aanbieders toe en vervagen de grenzen tussen openbaar (trein, bus, tram, metro) en particulier vervoer (fiets, auto of taxi) en tussen auto's en bussen. Na de OV-fietsen zien we huur- en deelsystemen opkomen voor (elektrische) fietsen en auto's, deeltaxi's en flexibele busdiensten die vraaggestuurd afwijken van een vaste dienstregeling of route (zie figuur 1).



Figuur 1. Voorbeelden van innovaties in openbaar vervoer

OV-bedrijven in met name de betwistbare markt experimenteren volop met deze en andere vormen van "transport-on-demand" en ontwikkelen zich tot leverancier van innovatieve mobiliteit in de volle breedte. Zij anticiperen daarmee op een toekomst waarin niet alleen de financiering van (openbaar) vervoer maar de mobiliteitsvraag van de reiziger leidend is voor de inrichting van een aanvullend vraag-gedreven systeem. Een dergelijk systeem biedt ruimte aan meer aanbod en ondernemerschap, en kan

effectiever en efficiënter in mobiliteitsbehoeften voorzien – met minder of mogelijk zelfs ook zonder (OV-)subsidie.

Beter en goedkoper

Marktwerking heeft in het openbaar vervoer al (aantoonbaar) geleid tot hogere kwaliteit en klanttevredenheid bij reizigers en lagere kosten bij opdrachtgevers. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat reizigers de kwaliteit van het openbaar vervoer hoger waarderen na een aanbesteding met meer bidders¹. Daarbij hechten reizigers vooral aan de snelheid en frequentie van de dienstverlening en de netheid van het voertuig.² De klachtenafhandeling is daarnaast sterk verbeterd, de reisinformatie is door apps beter en makkelijker beschikbaar, lokale lijnen sluiten beter aan op de spoordienstregeling (denk aan visgraatmodellen zoals in Limburg en andere multimodale concessies) en in verschillende concessiegebieden zijn innovaties geïntroduceerd (zie figuur 1). In de betwistbare markt voor OV zijn de jaarlijkse kosten voor de opdrachtgevers na aanbesteding gedaald met 10-20% (in stedelijke gebieden rondom de drie grote steden zelfs met 33%).³ Het structurele effect is het grootst bij eerste en tweede aanbesteding (gemiddelde kostendaling van respectievelijk 10% en 6%)⁴.

Nieuwe mobiliteitsoplossingen vergroten de kwaliteit en verlagen de kosten nog verder. Zij geven de reiziger meer keuze uit een breder aanbod op maat gesneden mobiliteitsdiensten: groen (want elektrisch en waterstof), gemakkelijk (want frequenter en plan- en boekbaar via mobiele apps), gedifferentieerd (naar bijvoorbeeld flexibiliteit en kosten) en goedkoper (want gedeeld en binnenkort autonoom). Deelsystemen en autonome voertuigen doen de kosten voor de reiziger dalen tot onder die van bus, metro of tram en zelfs de trein vandaag (zie figuur 2).

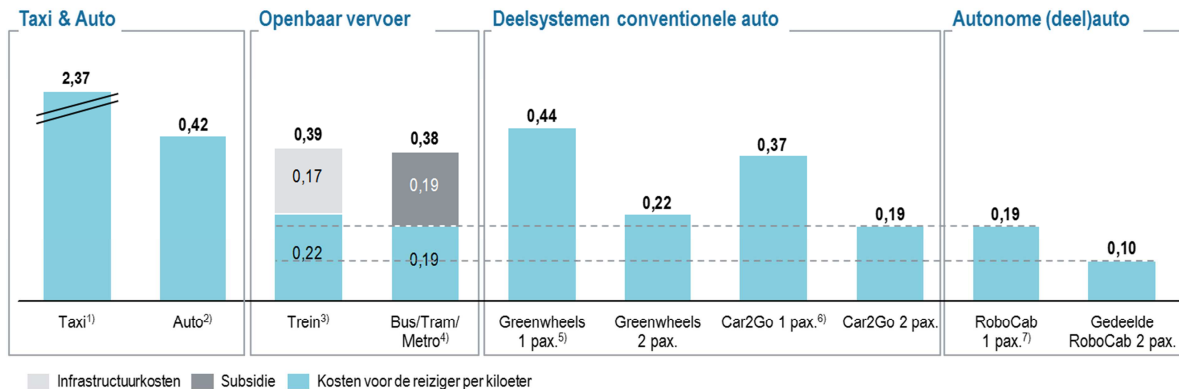
De reiziger kan zijn reistijd bovendien anders benutten (dan bij eigen vervoer) en hoeft geen tijd meer te besteden aan wachten, parkeren of overstappen. Voor de opdrachtgever kan de subsidie mogelijk (deels) vervallen.

¹ Buiren, K.H.S. van, M. Gerritsen, L. Leusink en J. van der Voort (2012): 'Het effect van aanbesteden op de kwaliteit van het openbaar vervoer' in *TPEdigitaal*, 6 (1), 63-74. Mouwen, A en P. Rietveld (2013): 'Does comparative tendering improve customer satisfaction with public transport? A case study for the Netherlands' in *Transportation Research Part A*, 51, 29-45.

² Mouwen, A.T. (2016): *The impact of Public Transport Reform: an Assessment of Deregulation Policies* (proefschrift, VU Amsterdam).

³ Evaluatie WP2000 (2005). Ministerie van I&M (2010): *Efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer* (Op basis van gemiddeld tarief per dienstregelinguur, 2005-2009).

⁴ Ministerie van I&M (2014): *Beleidsdoorlichting landelijk beleid ten aanzien van regionaal OV*. Mouwen (2016). Overigens lijkt de dreiging van openbare aanbesteding genoeg om het effect ook te laten optreden bij onderhandse gunning. Daarbij moet men wel bedenken dat dreiging alleen bij herhaling niet blijft werken.



Figuur 2. Tarief per reizigerskilometer naar modaliteit 2016⁵

IJzer én ICT

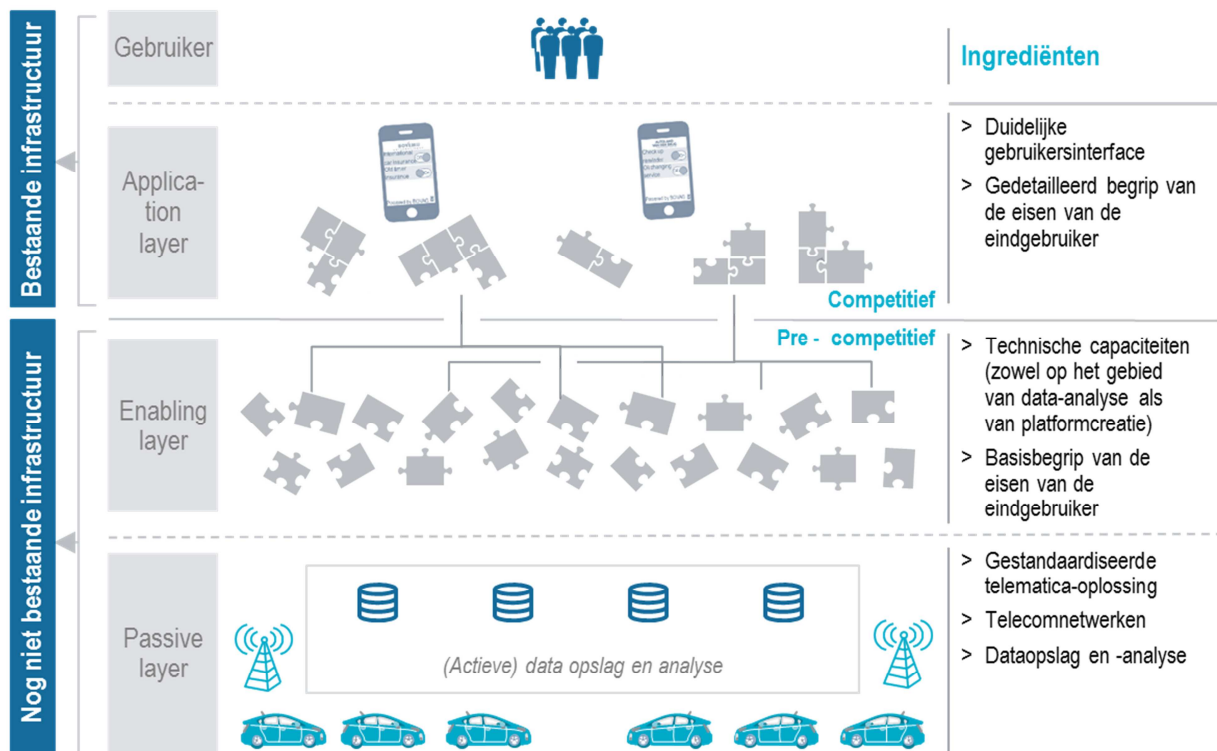
De impact op de infrastructuur van het openbaar vervoer is mogelijk nog groter. Kleinschalig, vraaggestuurd vervoer met (autonome) taxi's en (kleinere) bussen vergt minder investeringen in ijzer en beton dan investeringen voor rails, bovenleidingen voor trams of busbanen. Voertuig- en ritdeling impliceert minder auto's in het algemeen en minder op de weg, met andere woorden: minder noodzaak tot extra asfalt en minder parkeer ruimte (zeker in binnensteden wanneer zelfrijdende voertuigen zichzelf parkeren aan de rand van de stad). Een recente impactanalyse voor de Gemeente Amsterdam becijfert een mogelijk overschot aan parkeerplekken van 10-65% (!) bij respectievelijk weinig en veel voertuig- en ritdeling.⁶ Die ruimte valt vrij voor in- en uitstapvoorzieningen of andere bestemmingen. Omdat het hierbij gaat om grote investeringen waartoe lang van tevoren moet worden besloten, dreigt – meer nog dan toch al het geval – het risico dat publieke middelen worden gestoken in infrastructuur die (op termijn) overbodig blijkt of structureel on(der)benut.

Voor de verbindende spoor- en busverbindingen die de ruggengraat van het mobiliteitssysteem vormen blijven forse investeringen nodig in capaciteit, kwaliteit en veiligheid van het spoor en de stations en de weg. Maar ook daar kan efficiënter met de financiële middelen omgegaan worden als light rail oplossingen in de plaats van of aanvullend op treinverbindingen tot stand komen: de daarvoor benodigde infra is lichter en daarmee ook substantieel goedkoper.

⁵ Met name door de hogere bezetting bij deelsystemen en het wegvallen van een chauffeur bij autonome voertuigen. De kosten per reizigerskilometer zijn gebaseerd op: 1) Personenauto, 20 km, gemiddelde snelheid 50 km/uur; 2) Volvo V40 D2, 15.000 km/jaar, 5 jaar gebruiksperiode, incl. brandstof, motorrijtuigenbelasting, verzekering, onderhoud en afschrijving; 3) NS, 2e klas, vol tarief, 20 km, subsidie o.b.v. Logic Free Zone/Algemene Rekenkamer 2011 'De Jacht op de Subsidies: De Spoorwegen'; 4) GVB/Connexion/EBS, vol tarief, 20 km, subsidie o.b.v. OV Magazine 2016 'Miljard reizigerskilometers verdampt'; 5) Greenwheels, 'soms'-abonnement (EUR 6 per uur + EUR 0,32 per km), gemiddelde snelheid 50 km/uur; 6) Car2Go, EUR 0,31 per minuut, gemiddelde snelheid 50 km/uur; 7) Volvo V40 D2, 60.000 km/jaar, 5 jaar gebruiksperiode, incl. brandstof, motorrijtuigenbelasting, verzekering, onderhoud en afschrijving, like-for-like; niet gecorrigeerd voor lagere brandstofkosten door elektrisch rijden of hogere aanschafkosten door nieuwe technologie.

⁶ Bron: Impactanalyse Zelfrijdende Voertuigen (Gemeente Amsterdam, 2016).

De investeringen verschuiven naast ijzer en beton voor de collectieve systemen naar IT-technologie in de voertuigen zelf (sensoren, kunstmatige intelligentie, robotica) en grootschalige open data- en communicatie-infrastructuur (zie figuur 3). De top en basis van de piramide zijn al ingevuld door welwillende eindgebruikers en mobiele apps voor planning en reservering, respectievelijk het wegennet en telecommunicatienetwerken. De "enabling" laag daartussen is nog in opbouw. Wetgeving, de technologie om voertuigen en infrastructuur met elkaar te laten communiceren en concrete diensten zijn allemaal in ontwikkeling. Denk ook aan de toekomstige openbare beschikbaarheid van OV-data, platforms waarop (nieuwe) apps kunnen draaien, transactiesystemen en middleware die met andere systemen zoals de luchtvaart verbindt.



Figuur 3. De infrastructuurpiramide

Nieuwe businessmodellen

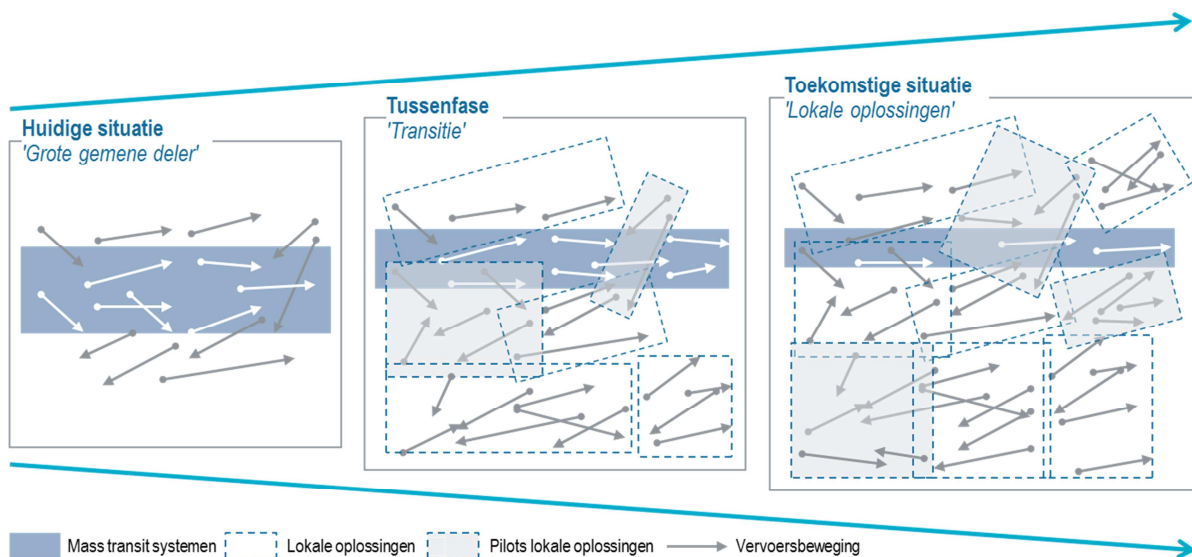
De technologische ontwikkelingen en de veranderende vraag en voorkeuren van reizigers dwingen alle partijen rond (openbaar) vervoer hun businessmodellen te herzien. Bezit verschuift naar delen, verkoop naar dienstverlening, ketens naar naadloze netwerken, producten naar platforms met automatische updates, mens naar robot, dienstregelingen deels naar "on demand".⁷ De opkomst van deelauto's en -taxi's doet productievolumes dalen in een automotive industrie die is geoptimaliseerd voor

⁷ De verschuiving naar zelfrijdende, gerobotiseerde voertuigen heeft grote consequenties voor de werkgelegenheid (chauffeurs). Niet alleen bedrijven hebben hier een verantwoordelijkheid, de maatschappij als geheel moet hierop anticiperen en met bedrijven investeren in omscholing, het creëren van nieuwe banen en het begeleiden naar ander werk.

grootschalige, efficiënte productie. Sommige autoproducenten experimenteren al met manieren om zelf mobiliteit als dienst aan te bieden. Datzelfde geldt voor autoverhuurders, dealers en leasemaatschappijen (die bijvoorbeeld flexibele leasecontracten bieden met een mobility card en/of persoonlijke mobiliteitsbudgetten die ook kunnen worden ingezet voor autodelen, -huur, OV, taxi of fiets). Technologiebedrijven zien voertuigen als nieuwe toepassingsgebieden voor hun mobiele producten en diensten, internetgiganten beschouwen mobiliteitsdata als een component van de "transparante klant" en zowel gevestigde als nieuwe aanbieders introduceren nieuwe diensten voor (individuele) mobiliteit. Het aantal aanbieders en de diversiteit van hun diensten en businessmodellen neemt snel toe. Dat doet een groot beroep op het concurrentie- en aanpassingsvermogen van (OV-) bedrijven. Terwijl die OV-bedrijven ook operationeel excellent moeten zijn op de dienstverlening in de grote collectieve OV-systemen.

III. OV staat voor de transitie van aanbodgedreven naar ook vraaggestuurd

In ons OV-systeem in Nederland wordt mobiliteitsaanbod gekoppeld aan de vraag door middel van het verlenen van concessies: van hoofdrailnet tot stads- en streekvervoer. (Decentrale) overheden specificeren een vervoersvraag en vragen vervoersbedrijven daarop te bieden in een openbare aanbesteding of onderhandse gunning. De mobiliteitsoplossingen van morgen stellen echter fundamenteel ook andere eisen aan deze concessies dan het openbaar vervoer dat wij vandaag zijn gewend. Het OV staat voor een transitie (zie figuur 4). De vraag voor concessieverleners is hoe nieuwe oplossingen geleidelijk te laten ontstaan zonder de bestaande dienstverlening daaronder te laten lijden.



Figuur 4. Transitie vervoerssystemen

Op dit moment worden steden en streken ontsloten door grote, collectieve "mass transit" systemen die reizigers brengen van station tot station of van halte naar halte. Van daar reizen zij naar hun bestemming met metro, tram en bus in de stad, (streek)bus in overige gebieden en soms per taxi. Het laatste stuk van halte naar huis en vice versa lopen of fietsen zij. Deze mobiliteitsbehoefte van de reiziger verandert niet en zal de komende jaren alleen maar toenemen.

Deelsystemen met (autonome) auto's/bussen maken echter een fundamenteel andere invulling op onderdelen mogelijk. Zij kunnen reizigers van deur tot deur brengen zonder overstappen en afwijken van dienstregelingen en routes in antwoord op een niet vooraf bekende en steeds veranderende vraag. Daarmee ontstaan (private) alternatieven naast bestaande OV-lijnen – waar het bedrijven die een publieke concessie uitvoeren nu is verboden parallel aan een bestaande (spoor)lijn een andere dienst aan te bieden. Naarmate het aanbod van kleinschalige, lokale oplossingen groeit, zullen zij de grote "mass transit" verbindingen steeds meer (deels) overlappen en vervangen. Individuele mobiliteitsbehoefte van klanten worden via moderne technologie gecombineerd tot semicollectieve

diensten die reageren op de vraag van klanten. Dat begint in stad en streek (en met name in daluren) maar zal zich uiteindelijk ook via regionale spoorlijnen uitstrekken tot (delen van) het hoofdrailnet.

Hierdoor worden de overblijvende "mass transit" verbindingen ook echt mass transit met hun eigen (kapitaalsintensieve) eigenschappen, en per reiziger gemeten een aantrekkelijke en efficiënte dienst.

Bestaande en nieuwe aanbieders combineren vervoersbewegingen tot nieuwe mobiliteitsoplossingen. Het systeem van aanbestedingen zal ruimte moeten creëren om hen, naast de situaties die echt om mass transit vragen, dit nieuwe aanbod in de markt te laten aanbieden in bestaande en/of nieuwe (deel)concessies. Waar in het verleden een concessie streefde naar de efficiënte, grootschalige invulling van de grootste gemene deler van een collectieve mobiliteitsvraag, moet zij in de toekomst de effectieve en efficiënte invulling faciliteren van een algemene, groeiende mobiliteitsbehoefte met steeds wisselende, ook aanvullende kleinschalige en lokale vraag-gestuurde maatoplossingen (figuur 5).



Figuur 5. De eisen aan OV-concessies in de huidige situatie en de toekomst

De **looptijd** van concessies is traditioneel lang om aanbieders gelegenheid te bieden dure activa (bussen, trams, treinstellen) af te schrijven. Door de snelle innovatie van elektrisch/digitaal materieel zullen in de komende periode nieuwe generaties elkaar sneller opvolgen. De deels vraagafhankelijke concessie kan dan de kortcyclische vernieuwing van activa ondersteunen, bijvoorbeeld door snellere afschrijving, innovatiepremies gedurende de looptijd of een concessieverlener die nieuwe activa financiert/in eigendom neemt of garandeert dat zij in een volgende concessies worden overgenomen. Looptijd kan zodoende gedifferentieerd worden benaderd aangezien de investeringen in duur materieel dat zeer lang meegaat zoals treinen nog steeds met een lange concessieduur vragen

De geografische **scope** van huidige concessies is relatief groot om aanbieders de schaal te bieden die nodig is voor operationele efficiëntie. Mede vanwege looptijd, scope en specificatie creëren concessies nu lokale en regionale monopolies voor de concessiehouder die de concessie verleend kreeg (al dan niet na aanbesteding). In de toekomst is een verbod op paralleliteit (een alternatief naast een bestaande lijn) niet vol te houden, omdat andere aanbieders van ook buiten het OV tussentijds kunnen komen met nieuwe/betere oplossingen dan voorzien. Een toekomstige concessie moet een balans vinden tussen vernieuwing voor reizigers en de belangen van de concessiehouder en -verlener.

Die nieuwe aanvullende mobiliteitsoplossingen zijn veelal kleinschalig en lokaal maatwerk. Dat bemoeilijkt **specificatie** vooraf en voor de hele looptijd op basis van uit historie en demografie verwachte vraagpatronen en een vaste planning van personeel en voertuigen. Met deelsystemen en autonome voertuigen kunnen aanbieders juist inspelen op een niet vooraf bekende en steeds veranderende vraag, en dus (ook) vervoer op afroep bieden – dat vergt voor deze vormen van vervoer een omslag van vraagspecificatie naar vraagsturing.

Dat vraagt ook om meer **flexibiliteit** vanuit de concessieverlener naar de concessiehouder (en naar de concessie zelf) om tussentijds zijn dienstverlening te herzien om te kunnen reageren op (private) concurrentie en/of zelf de mobiliteitsvraag anders (beter, goedkoper, meer op maat) in te vullen. Vraagspecificatie en de vrees voor juridische procedures beperken nu de ruimte voor aanpassing, waar in de toekomst concessies expliciet en structureel ruimte zouden moeten bieden om te experimenteren met vraaggestuurd maatwerk – bijvoorbeeld met de inzet van ander materieel of de integratie van taxi, collectief vraagafhankelijk, doelgroepenvervoer en openbaar vervoer (bijvoorbeeld ritdeling in dezelfde Abel).

De **financiering** tenslotte, zou (binnen budgettaire kaders) moeten kunnen meebewegen met variaties in looptijd, scope, specificaties en flexibiliteit. Dat betekent dat de schotten tussen verschillende vervoersvormen moeten kunnen vervallen en de integrale financiering en verantwoordelijkheid worden belegd bij dezelfde aanbieder(s).⁸

Zodoende ontstaat een veel gedifferentieerder pallet aan aanbestedingsmogelijkheden, waarbij de inrichting van elke (deel)concessie kan worden geënt op de verschillende karakteristieken van de vervoersvraag: mass transit waar financieel haalbaar als basis, in combinatie met of aangevuld door vraaggestuurde diensten waar mogelijk.

⁸ Daartoe hebben ook de kamerleden De Boer (VVD) en Hoogland (PvdA) opgeroepen in hun motie van juli 2016.

IV. Een snelle en succesvolle transitie heeft grote voordelen

Deze gedeeltelijke transitie van aanbod-gedreven naar vraaggestuurd is onvermijdelijk en aanstaande. Tegelijkertijd zal zij ingrijpend en niet pijnloos zijn. Een groter aanbod en vervagende grenzen tussen publiek en privaat betekenen meer concurrentie voor bestaande OV- aanbieders, ook in markten die nu (nog) niet betwistbaar zijn. Daarom is het van groot belang dat de transitie goed en beheerst verloopt – maar ook een snelle transitie heeft grote voordelen.

Allereerst: hoe sneller de transitie, hoe eerder reizigers kunnen profiteren van een **beter en goedkoper OV** (zie bladzijde 6). De tijds- en kostenbesparing die zij boeken vertaalt zich direct in grotere welvaart. Daartegenover staat dat een vertraagde transitie ertoe kan leiden het (openbaar) vervoer de groeiende en steeds meer versnipperde mobiliteitsvraag niet aankan en dat Nederland letterlijk en figuurlijk komt vast te staan, met alle gevolgen voor productiviteit en de positie van Nederland.

De transitie leidt bovendien tot de (te) lang uitgebleven netwerkoptimalisatie van het hele OV. Hier is in kwaliteit en kosten winst te boeken door de structuur anders in te richten: een nationaal kernnet op het spoor voor de Intercity- verbindingen tussen de landsdelen aangevuld met regionale multimodale modellen (stoptreinen, stad/streekbussen, tram en metro) die optimaliseren voor regionale en lokale kenmerken (zoals veel of weinig forensen, veel of weinig doelgroepenvervoer, grote stad of netwerk van kleinere steden). Een goede aansluiting van intercity's op regionale stoptreinen, bus, tram en metro zouden veel geld (en onnodige investeringen) besparen.

De transitie zorgt dan ook voor een **betere benutting van belastinggeld**. Openbaar vervoer kost veel publiek geld. Alleen al het Ministerie van Infrastructuur en Milieu keert in 2017 bijna EUR 900 miljoen uit aan de provincies en twee vervoerregio's als bijdrage voor de uitvoering van lokaal en regionaal mobiliteitsbeleid.⁹ Provincies en gemeenten voegen aan deze Brede Doeluitkering (BDU) nog eens eigen middelen toe uit bijvoorbeeld het provinciefonds en opcenten, respectievelijk het gemeentefonds, OZB en parkeerbelastingen. Daarnaast wordt jaarlijks zo'n EUR 6 miljard gestort in het infrastructuurfonds voor investeringen in fysieke infrastructuur die voor nieuwe aanvullende mobiliteitsoplossingen veelal anders of niet nodig zal zijn (zie bladzijde 7). Een versnelde transitie betekent dat investeringen niet of veel beperkter en gericht kunnen worden gedaan zoals in de eerder genoemde light rail verbindingen, waardoor belastinggeld wordt bespaard én effectiever besteed.

Daarnaast leidt een versnelde transitie tot **betere leefbaarheid in stad en streek**. Door bevolkingsgroei en verstedelijking neemt de mobiliteitsvraag in en tussen (groot)stedelijke regio's nog altijd sterk toe. Tussen 2015 en 2030 zal de Nederlandse bevolking groeien met bijna 950 duizend mensen. Bijna driekwart van hen vestigt zich in de grotere gemeenten. De vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) tellen in 2030 15% meer inwoners.¹⁰ Zowel het wegverkeer als het openbaar

⁹ Begroting 2017, Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

¹⁰ Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2016*. Andere grote groeiers zijn onder meer Almere, Haarlem, Haarlemmermeer, Amersfoort, Diemen, Rijswijk, Tilburg, Eindhoven, Den Bosch, Breda, Zwolle, Arnhem, Nijmegen, Ede, Groningen en Leeuwarden.

vervoer lopen nu al op veel verbindingen aan tegen capaciteitsgrenzen en die beperkingen zullen in de nabije toekomst nog verder toenemen. Een goede collectieve basis van OV aangevuld met digitaal geoptimaliseerde reis- en routeplanning, deelconcepten en autonome voertuigen zorgen door betere spreiding en benutting van voertuig- en wegcapaciteit voor een betere benutting van de openbare ruimte in steden: minder congestie, minder geparkeerde auto's, parkeerruimte die vrijvalt voor een andere bestemming en betere leefomgeving.

Ook de bereikbaarheid van rurale gebieden verbetert. Daar krimpt en vergrijst de bevolking buiten de steden, vooral in kleinere gemeenten buiten de Randstad.¹¹ De steden en grotere woonkernen in deze gebieden zijn in eerste instantie ontsloten met lijngebonden "mass transit" systemen (trein, bus), maar dreigen in de haarvaten van het systeem buiten de steden en grotere woonkernen terecht te komen in een negatieve spiraal van minder gebruik en minder aanbod die de kwaliteit en betaalbaarheid van het openbaar vervoer onder druk zetten. In de betwistbare markt zien we al nieuwe modellen ontstaan met regionale treinen als backbone voor een visgraatmodel met nieuw materieel. In de nieuwe situatie maakt het beeld van lege bussen die een paar maal per dag een rondje maken door het platteland verder plaats voor flexibele, vraag-gestuurde maatwerkoplossingen met kleinere (autonome) zelfrijdende voertuigen. Tenslotte verbeteren nieuwe mobiliteitsoplossingen de veiligheid (minder ongelukken) en luchtkwaliteit (minder CO₂-uitstoot) in stad en land.

¹¹ De grote steden kennen in 2030 gemiddeld 17% ouderen tegenover 26% in de kleinere gemeenten. Aan het begin van deze eeuw was de vergrijzing voor beide nog gelijk (15%). Bron: PBL en CBS (2016).

V. Een succesvolle transitie vraagt om slim en gedifferentieerd gunnen

De transitie naar een vraaggedreven systeem naast een collectieve ruggengraat is geen "big bang" van een oude naar een nieuwe (statische) werkelijkheid, maar een dynamisch proces van vernieuwing en lokale optimalisatie. Dat betekent dat een verantwoordelijke overheid niet kan doorgaan met het zonder meer verlenen van langjarige tot in detail op input gespecificeerde concessies als monopolies. De ruggengraat, "mass transit" lijnen met een relatief hoge bezetting moeten voor langer worden gegund onder meer vanuit bedrijfseconomische gronden, maar de lijnen daaromheen in afnemende mate steeds minder. De snelle veranderingen vragen daar om kortere looptijden en meer flexibiliteit.

Een succesvolle transitie vraagt van bestuurders dat zij:

1. **Zichzelf de ruimte gunnen** om voor hun burgers efficiënt vervoer in te kopen en ook de voordelen van nieuwe mobiliteitsoplossingen te incasseren. Het hoofdrailnet is tot 2024 vergeven maar wordt in 2019 geëvalueerd. In de grote steden spelen discussies om het stadsvervoer geheel of gedeeltelijk in te besteden. Inbesteding lijkt misschien aantrekkelijk omdat het in de transitie (de schijn van) stabiliteit kan bieden, maar het zonder meer continueren van het huidige systeem en de bestaande scope, omvang en exclusiviteit van concessies vertraagt de transitie en belemmert netwerkoptimalisatie. Het ontnemt overheden voor jaren de mogelijkheid om (andere) aanbieders met nieuwe oplossingen beter, efficiënter en/of goedkoper te laten voorzien in de mobiliteitsbehoeften van hun inwoners – en om publieke middelen vrij te spelen voor verdere verbetering van (openbaar) vervoer of andere lokale prioriteiten. Bovendien lopen overheden die door inbesteden het "eigen bedrijf" en met name de werkgelegenheid willen beschermen het grote risico hen juist te belemmeren in hun ontwikkeling, zodat zij uiteindelijk niet meekunnen in de (onontkoombare) nieuwe realiteit. Dan leidt de illusie van banenbehoud op korte termijn, op iets langere termijn tot de werkelijkheid van werkeloosheid. Een verantwoordelijk bestuurder is aan zijn burgers en werknemers verplicht bij elke gunning een scope, omvang, condities en wijze van aanbesteding te kiezen gedifferentieerd naar de karakteristieken van de vraag: mass transit waar, haalbaar en aantrekkelijk, in combinatie met vraaggestuurde diensten waar mogelijk. Hierdoor wordt de transitie bevorderd en netwerkoptimalisatie ondersteund.
2. **De flexibiliteit vergroten** in bestaande concessies om nieuwe oplossingen te laten ontstaan. Daartoe moeten zij durven afwijken van een programma van eisen en zelfs proactief marktpartijen uitnodigen met nieuwe oplossingen te komen. Dat geldt voor provincies en vervoerregio's in stads- en streekvervoer, maar ook voor de rijksoverheid en het hoofdrailnet (de midterm review van de HRN-concessie in 2019 biedt een kans om daarvoor kaders te scheppen en eerste stappen te zetten bijvoorbeeld onderscheid tussen IC's en regionale stoptreinen). Marktpartijen zouden op hun beurt bereid moeten zijn aanpassingen en ontheffingen te accepteren die leiden tot innovaties en rekening houden met de belangen van bestaande concessiehouders (bijvoorbeeld door delen uit te sluiten en/of hun het recht te gunnen nieuw aanbod te matchen).
3. **Nieuwe concessies gebruiken** om vernieuwing te bevorderen door waar nuttig (delen van) concessies te variëren in duur, scope, specificaties, flexibiliteit en financiering – bijvoorbeeld door te vragen naar vraaggestuurde oplossingen in plaats van een vooraf gedefinieerd aanbod, toe te staan dat mobiliteit in daluren anders wordt ingevuld (bijvoorbeeld met een taxi of elektrische fiets in

plaats van een lijnbus), de mogelijkheid te bieden lijnen uit te ruilen of terug te geven als zo beter in de mobiliteitsvraag kan worden voorzien, delen van concessies open te stellen voor derden die het beter en/of goedkoper kunnen invullen of verschillende modaliteiten te integreren (bijvoorbeeld collectief vraagafhankelijk, doelgroepen- en regulier (openbaar) vervoer). Onderhandse gunning zou de flexibiliteit tenietdoen. Om maximaal druk te houden op innovatie zou iedereen moeten kunnen meedingen om concessies met een flexibele agenda.

4. **Randvoorwaarden benoemen** die de ontwikkeling van nieuwe oplossingen naast het grote collectieve OV kunnen bespoedigen en iedereen in staat stellen alternatieve proposities te ontwikkelen en aan te bieden. Voorbeelden zijn snelle en goedkope dataverbindingen, open data, tijdelijke ontheffing van normen of wettelijke verplichtingen (experimenteerwet), lokale vraagondersteuning (milieuzones, parkeerbeleid), kapitaal voor investeringen en structuren voor overleg en gezamenlijke beslissingen.

Zo wordt (openbaar) vervoer de mooiste portefeuille die een (lokale) bestuurder kan krijgen, maar wel één met een actieve opdracht: alle mogelijkheden benutten om de transitie te versnellen naar een gedifferentieerd aanbod aan mobiliteit en zo zijn of haar burgers maximaal laten profiteren van de voordelen van bestaande en nieuwe mobiliteitsoplossingen. Dat zou de bestuurder de reizigers moeten gunnen, de belastingbetalers moeten gunnen, de mobiliteitsbedrijven moeten gunnen en zichzelf moeten gunnen. Aanbesteden wordt meer dan ooit het instrument om vernieuwing te stimuleren en te sturen – en de succesvolle transitie naar aanvullende flexibele, slimme mobiliteit daarmee een kwestie van (flexibel en slim) gunnen. Gedifferentieerd gunnen moet dan ook leidend worden voor de mobiliteitsparagraaf van een nieuw regeerakkoord in 2017, de midterm review van het hoofdrailnet in 2019, de aanbesteding van het hoofdrailnet in 2024 en de aanstaande aanbestedingen in stads- en streekvervoer.