

Onderzoeksplan concessieverlening provincie Overijssel

Een onderzoek naar leerpunten uit concessieverlening

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer P. van Dijk (voorzitter), de heer drs. R.S. de Heus EMIA RO (plv. voorzitter) en mevrouw mr. Th.O.J. Lucardie. De secretaris-directeur is de heer drs. C.F.M. Bruggink RO.

Dit onderzoeksplan is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit T.J. Koppe en K. IJssels.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Onderzoeksplan concessieverlening provincie Overijssel

Een onderzoek naar leerpunten uit concessieverlening

Deventer, juli 2013

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Focus van het onderzoek	4
1.3	Achtergrond van concessieverlening openbaar vervoer	5
2	Onderzoeksopzet	7
2.1	Doelstelling.....	7
2.2	Vraagstelling.....	7
2.3	Afbakening	8
2.4	Onderzoeksmethodiek.....	8
2.5	Normenkader	8
2.6	Stakeholders.....	9
2.7	Vertrouwelijkheid van informatie	9
2.8	Planning.....	9
2.9	Slotopmerkingen	10
	Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen	11
	Bijlage 2: Overzicht concessies Overijssel.....	12
	Bijlage 3: Overzicht te betrekken onderzoeken	14
	Bijlage 4: Normenkader (concept).....	15

1 Inleiding

In het onderzoeksprogramma 2013 hebben we een onderzoek naar concessieverlening opgenomen. In dit onderzoeksplan geven we aan wat de aanleiding is voor het onderzoek en gaan we in op de wijze waarop we het onderzoek gaan aanpakken.

1.1 Aanleiding

Het gegeven dat de procedure tot tweemaal toe niet heeft geleid tot een (definitieve) gunning van de concessie IJsselmond is door Overijsselse Statenleden genoemd als onderbouwing van hun wens voor een onderzoek naar concessieverlening. Uit een brede oriëntatieronde (enkele vervoerders, een vertegenwoordiger van consumentenorganisatie, een medewerker van het OV-cluster, gesprekken op ambtelijk niveau, het bekijken van beleidsnota's en commissievergaderingen) zijn de volgende mogelijke consequenties van het niet slagen van de concessieverlening naar voren gekomen:

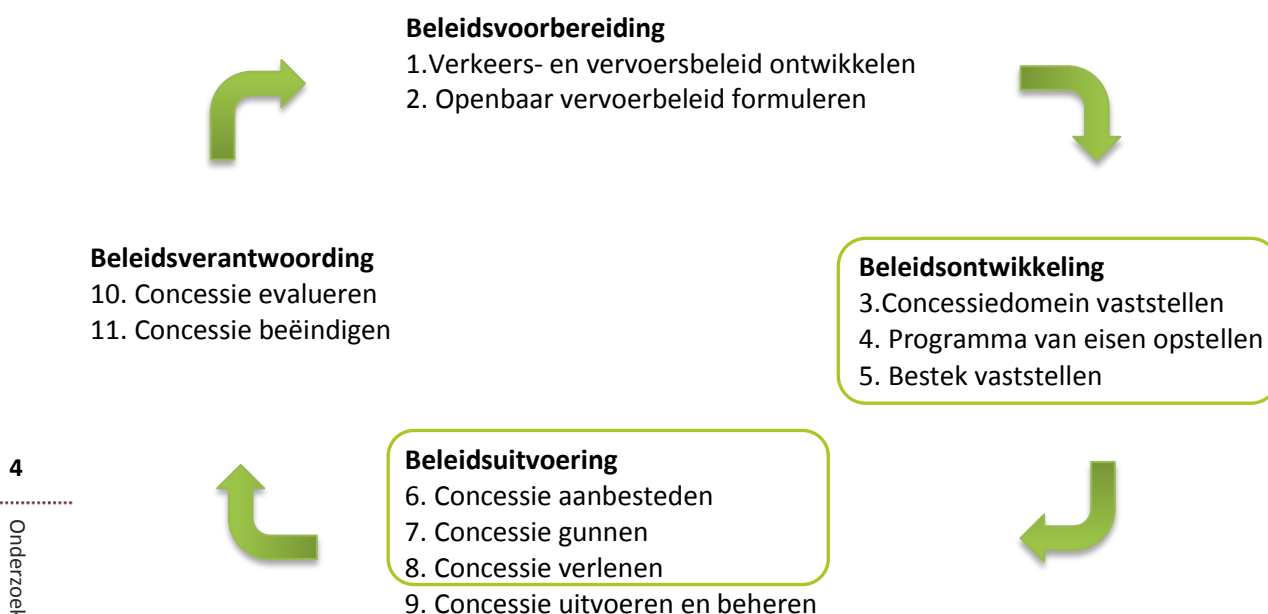
- De verlenging voor een jaar kost de provincie meer geld; de concessiehouder is in de positie om er meer voor te vragen want de provincie zit klem
- Het niet slagen van de verlening betekent een gemiste kans voor het doorvoeren van wijzigingen in de uitvoering van het beleid
- De provincie maakt extra kosten in de aanbestedingsprocedure
- Er worden meerdere keren (aanzienlijke) kosten gemaakt door vervoerders voor het maken en wederom aanpassen van offertes; de reiziger betaalt
- Tussentijdse aanpassingen in bestek of procedure vergroten de kans op kostbare juridische procedures; de reiziger betaalt
- Het niet tot gunning leiden tast het imago van de provincie als concessieverlener aan

Voor ons is dit aanleiding om de concessieverlening te onderzoeken; wat kan er (in de toekomst) beter?

1.2 Focus van het onderzoek

De insteek van het onderzoek is om ten behoeve van toekomstige concessieverlening te leren van eerdere concessies in het algemeen en de casus IJsselmond in het bijzonder. Omdat ook van geslaagde verleningen¹ geleerd kan worden nemen we tevens de concessie Midden Overijssel als casus voor dit onderzoek.

Aan de hand van de hieronder opgenomen concessiecyclus² geven we aan op welke onderdelen het onderzoek zich richt.



Zoals in bovenstaande cyclus te zien is ligt de focus van het onderzoek op de beleidsontwikkeling en -uitvoering. Echter, om dit adequaat te onderzoeken baseren we ons op de beleidsstukken die zijn voort gekomen uit de beleidsvoorbereiding, zoals de Omgevingsvisie en de OV-tactiek. Met de huidige kaders als uitgangspunt staan de leerpunten voor zowel de kaderstellende rol van PS als het eerste deel van de uitvoerende rol van GS centraal.

¹ Hieronder verstaan we een gunningsproces dat zonder oponthoud tot een gunning heeft geleid, waarmee overigens geen uitspraak wordt gedaan over de inhoud.

² Een logisch uit de planwet Verkeer en Vervoer en de Wet Personenvervoer 2000 af te leiden beleidscyclus die voor OV- autoriteiten als kapstok kan dienen, zie voor meer informatie de website van KpVV

1.3 Achtergrond van concessieverlening openbaar vervoer

Het openbaar vervoer is van maatschappelijk belang om mensen naar hun werk, familie, school etc. te brengen. Betrouwbaar en betaalbaar openbaar vervoer is goed voor het welzijn van burgers en de economische groei³.

Met de Planwet verkeer en vervoer (1998) wordt beoogd om een samenhangend verkeers- en vervoersbeleid tussen Rijk, provincies en gemeenten te realiseren door middel van een 'planstructuur'. Dit betekent in de beleidspraktijk dat het Rijk een Nationaal Verkeers- en Vervoersplan opstelt en de provincie een Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP). Ook de gemeente dient een samenhangend verkeers- en vervoersbeleid te voeren, hoewel een verkeers- en vervoersplan niet verplicht is.

Wettelijke taak PS

In het PVVP stellen Provinciale Staten de kaders voor het te voeren beleid vast. Artikel 5 lid 1 PVVP geeft aan dat PS één of meer provinciale verkeers- en vervoersplannen vaststellen, die richting geven aan de door PS en GS te nemen beslissingen over verkeer en vervoer. PS worden geacht hierbij de essentiële onderdelen van het Nationale Verkeers- en Vervoersplan in acht te nemen.

Wettelijke taak GS

Met de invoering van de Wet personenvervoer (Wp2000) wordt de marktwerking in het OV gereguleerd via een systeem van concessieverlening. Een concessie is het alleenrecht om gedurende een aantal jaren het vervoer in een gebied te verzorgen. Art. 19 lid 1 (Wp2000) stelt dat het verboden is OV te verrichten zonder daartoe verleende concessie. GS zijn bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor OV. Voor de plusregio's is het dagelijks bestuur van de desbetreffende plusregio verantwoordelijk (art. 20 lid 2 Wp2000)⁴.

Beleid Overijssel

Overijssel heeft met de Omgevingsvisie⁵ invulling gegeven aan het opstellen van een PVVP. De ambitie van Overijssel is daarin als volgt verwoord: vergroten van kwaliteit en aandeel openbaar vervoer. Voor het stedelijk gebied werkt Overijssel daarbij aan een integraal openbaarvervoersysteem, gericht op vervoer van deur tot deur, met aandacht voor verschillende doelgroepen. Overijssel zet in op hoogwaardige (inter)nationale en regionale verbindingen en een doorontwikkeling van het openbaar vervoer naar lightrail- en tramsystemen. Voor het landelijk gebied ligt de focus op een goede aansluiting van het aanvullende net op hoofdverbindingen van en naar stedelijke centra en streekcentra. Daarnaast bestaat het beleid uit het stimuleren van de deur-tot-deur-benadering met hoogwaardige overstappunten en OV-fiets bij regionale stations. De geactualiseerde omgevingsvisie wordt naar verwachting in de zomer van 2013 door PS

³ CPB en het Kennisinstituut voor de mobiliteit (2009) *Het belang van openbaar vervoer*. Den Haag: CPB

⁴ *Het dagelijks bestuur bestaat veelal uit de leden van B&W. In Gelderland gaat het om de stadsregio Arnhem-Nijmegen en in Overijssel om de Regio Twente.*

⁵ *Omgevingsvisie provincie Overijssel, juli 2009, blz 107 en 162*

vastgesteld. Zoals het er nu naar uitziet zal de visie op openbaar vervoer ongewijzigd worden opgenomen in de geactualiseerde versie.

In de OV-tactiek, een nadere uitwerking van het PVVP (een voorloper van de omgevingsvisie), heeft de provincie Overijssel een OV van 'hoge kwaliteit' en dat 'duurzame mobiliteit' biedt voor iedereen als doel geformuleerd (Overijssel, 2008). De OV-tactiek wordt voor het einde van 2013 geactualiseerd.

Concessies Overijssel

De provincie is vervoersautoriteit voor het openbaar vervoer in de provincie, met uitzondering van de regio Twente. In bijlage 2 zijn de huidige concessies opgenomen. Naast concessies die uit busvervoer bestaan is Overijssel ook verantwoordelijk voor enkele treinconcessies en de regiotaxiconcessies. Bij een aantal concessies, waaronder IJsselmond, werkt de provincie in verband met provinciegrens overschrijdend vervoer samen met een andere vervoersautoriteit.

De directe aanleiding van het onderzoek is de concessie IJsselmond. Om leerpunten aan te dragen die deze casus overstijgen betrekken we naast de concessie IJsselmond, ook de -naar aard best vergelijkbare- concessie Midden Overijssel bij het onderzoek.

Concessie IJsselmond

De concessie IJsselmond bevat voor de provincie Overijssel het openbaar vervoer in het westelijke gedeelte van de provincie Overijssel. Het concessiegebied beslaat het grondgebied van de gemeenten Kampen, Zwartewaterland en het westelijke deel van de gemeente Steenwijkerland. Daarnaast maakt een deel van de provincie Flevoland onderdeel uit van de concessie. De concessieverlening is tweemaal niet gelukt, op grond van financiële en juridische gronden. Vervolgens is het contract met de zittende concessienemer verlengd om een nieuwe aanbesteding te kunnen initiëren. Deze verlenging loopt op 7 december 2013 af. Inmiddels zijn de provincies gestart met een nieuwe poging.

Concessie Midden Overijssel

De concessie Midden Overijssel omvat het busvervoer in het Overijsselse Vechtdal (het gebied rond Zwolle) en Salland (het gebied rond Deventer). Deze concessie is een samenvoeging van de voormalige concessies Noordoost Overijssel & Zwolle en Salland. Het contract is ingegaan per 29 augustus 2010. Syntus nam het vervoer in beide gebieden over van Connexion.

2 Onderzoekopzet

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop we het onderzoek willen gaan aanpakken. Naast doel- en vraagstelling gaan we in op de onderzoeksmethode en de planning van het onderzoek.

2.1 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is ten behoeve van toekomstige concessieverlening lering trekken uit voorgaande concessies. De uit het onderzoek voortkomende aandachtspunten kunnen zowel betrekking hebben op de kaderstellende rol van PS als op de invulling van de bevoegdheid van GS; de concessieverlening.

2.2 Vraagstelling

Centrale vraag

Welke lessen kunnen geleerd worden uit eerdere concessieverleningen in het algemeen en de concessieverlening IJsselmond en Midden Overijssel in het bijzonder?

Onderzoeksvragen

1. Welke (inhoudelijke en financiële) kaders zijn door PS meegegeven voor de concessieverleningen?
2. Hoe hebben GS binnen deze kaders de concessieverlening georganiseerd?
3. Welke aandachtspunten komen uit eerdere onderzoeken naar concessieverlening?
4. Hoe verhouden de Overijsselse kaders en organisatie van concessieverlening zich tot deze aandachtspunten?
5. Wat zijn succes- en faalfactoren geweest bij de concessieverlening IJsselmond?
6. Wat zijn succes- en faalfactoren geweest bij de concessieverlening Midden Overijssel?
7. Wat zijn de achterliggende oorzaken van de faalfactoren?
8. Wat zijn, op basis van dit onderzoek, de verbetermogelijkheden voor toekomstige concessies en de daaraan voorafgaande kaderstelling?

2.3 Afbakening

We bakenen het onderzoek af door:

- De fase van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering tot het moment van concessieverlening in het onderzoek te betrekken, daarmee vallen beleidsvoorbereiding, concessiebeheer en monitoring buiten de scope van dit onderzoek
- De concessieverlening voor de regiotaxi buiten de scope van het onderzoek te houden
- Alleen relatief recente onderzoeken (publicatie in periode 2009-2013) in het onderzoek te betrekken
- Voor de concessieverlening IJsselmond het onderzoek te beperken tot een afgeronde fase (naar verwachting het moment van gunning in de zomer van 2013)⁶.

2.4 Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek bestaat uit twee delen:

Deel 1: lessen in het algemeen

In het eerste deel brengen we de lessen uit eerder onderzoek in beeld. Dat levert een aandachtspuntenlijst op welke we gebruiken om de situatie in Overijssel aan te toetsen. Dit doen we door documentenanalyse (onderzoeksrapporten en (beleids)stukken van de provincie Overijssel) en interviews met ambtenaren, GS en PS.

Deel 2: lessen uit de casuïstiek

Voor de casuïstiek stellen we met behulp van externe deskundigheid een normenkader op. Dit normenkader gebruiken we als toetsingskader voor de twee casussen. Hiervoor bekijken we documenten, waaronder eventuele evaluaties van de provincie zelf, en voeren we gesprekken met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen. Daarnaast betrekken we (potentiële) vervoerders bij deze fase van het onderzoek.

2.5 Normenkader

Het opstellen van het normenkader maakt onderdeel uit van het onderzoek. Het normenkader zal worden afgestemd met ambtelijk betrokkenen alvorens we het toetsende deel van het onderzoek gaan uitvoeren.

⁶ Mogelijk betekent dit dat we ons voor de huidige aanbesteding zullen moeten beperken tot de openbare aanbestedingsdocumenten. In overleg met de provincie en afhankelijk van de status van de derde aanbestedingsprocedure en de daarbij horende juridische kaders zullen we bekijken wat de mogelijkheden ten aanzien van informatieverzameling zijn.

2.6 Stakeholders

Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zijn belangrijke stakeholders in ieder onderzoek. Hun rollen zijn eerder in dit onderzoeksplan al aan de orde geweest. Het spreekt voor zich dat wij hen betrekken bij het onderzoek. De afspraken die daarover zijn gemaakt en ons protocol zijn daarin leidend.

Naast de provincie Overijssel is ook de provincie Flevoland betrokken bij de concessie IJsselmond. Bij de vorige gunningsprocedure voor IJsselmond lag de trekkersrol bij hen. Wij zullen hen dan ook verzoeken om (vrijwillige) medewerking aan het onderzoek.

Naast ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen zijn vervoerders van invloed op het concessieverleningsproces. Wij zullen hen dan ook betrekken in het onderzoek. Daarbij zullen we er naar streven om de condities zodanig te scheppen dat zij hun medewerking aan het onderzoek kunnen en willen verlenen.

2.7 Vertrouwelijkheid van informatie

Wij realiseren ons dat informatie omtrent aanbestedingen bedrijfsgevoelige informatie zal bevatten. Daarnaast is de derde gunning van IJsselmond ten tijden van ons onderzoek mogelijk nog niet volledig afgerond. Het is voor ons vanzelfsprekend dat wij zorgvuldig met de verkregen informatie zullen omgaan. In alle gevallen zullen wij opereren binnen de juridische grenzen. Daarnaast zullen we bij gevoelige informatie de wensen van de betrokken partijen respecteren.

2.8 Planning

De planning voor dit onderzoek wordt afgestemd op de planning voor de herijking van de OV-tactiek. Deze is voorzien in november 2013.

Op hoofdlijnen ziet de planning er als volgt uit:

Tabel 1 Planning

Activiteit	Datum
Opstellen onderzoeksplan	mei - juni 2013
Selectie externe deskundige	juni 2013
Onderzoeksplan communiceren	juni 2013
Informatieverzameling fase 1	juni - juli 2013
Informatieverzameling fase 2	juli - augustus 2013
Afronden dataverzameling	augustus 2013
Afronden rapportage	september 2013
Ambtelijk hoor en wederhoor	september 2013
Aanbieden rapportage aan PS	oktober 2013

2.9 Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons schriftelijk worden gecommuniceerd.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die wij naar aanleiding van onze bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat wij tijdig inzage hebben in alle relevante stukken waarover de provincie beschikt.

Bijlage 1:

Geraadpleegde bronnen

Overijssel (2008). *Verover Overijssel: OV-tactiek voor kwaliteit en groei.*

Overijssel (2009). *Omgevingsvisie*

Website KpVV, www.kpVV.nl, geraadpleegd op 27 mei en 18 juni 2013

Bijlage 2: Overzicht concessies Overijssel

Tabel 2 Midden-Overijssel

Concessie	Vervoerder	Contracttermijn	Opmerking
Noordoost_Overijssel + Zuidwest-Drenthe en Zwolle	Connexion	04-09-2005 / 29-08-2010	-
Salland	Connexion	14-12-2003 / 29-08-2010	-
Midden-Overijssel	Syntus Overijssel	29-08-2010 / 29-07-2019	-

Bron: KpVV

Tabel 3 IJsselmond (Overijssel/Flevoland)

Concessie	Vervoerder	Concessietermijn	Opmerking
Noordwest-Overijssel en Noordoostpolder	Arriva	30-09-1998 / 03-09-2005	-
IJsselmond	Connexion	04-09-2005 / 04-09-2011	Verlengd tot 08-12-2012
IJsselmond	Connexion	09-12-2012 / 07-12-2013	-
IJsselmond	In aanbesteding		-

Bron: KpVV

Tabel 4 Zwolle - Enschede

Concessie	Vervoerder	Concessietermijn	Opmerking
Treindienst Zwolle – Enschede	NS	01-01-1917 / 13-12-2014	Voor de invoering van marktwerking
Treindienst Zwolle Enschede	In aanbesteding	14-12-2014	-

Bron: KpVV

Tabel 5 *Vechtdallijnen*

Concessie	Vervoerder	Concessietermijn	Opmerking
Treindienst Zwolle – Kampen	NS	10-12-2006 / 12-12-2009	Onderhands verlengd tot 12-12-2015
Treindienst Zwolle – Emmen	NS	09-12-2007 / 12-12-2009	Onderhands verlengd tot 08-12-2012
Vechtdallijnen	Arriva	09-12-2012 / 11-12-2027	-
Vechtdallijnen	Arriva	15-12-2013 / 11-12-2027	-

Bron: KpVV

Bijlage 3:

Overzicht te betrekken onderzoeken

- Beheer en aanbesteding concessies openbaar vervoer, Rekenkamer Zeeland, november 2012
- Evaluatie OV-beleid provincie Limburg, Reinoud Dirksen OV Netwerk Rhenen en Ricardo Poppeliers NEA Zoetermeer, augustus 2011
- Aanbestedingen openbaar vervoer in Fryslân, Noordelijke Rekenkamer, september 2009
- Beheer en uitvoering concessies openbaar vervoer, Randstedelijke Rekenkamer, september 2009

Bijlage 4: Normenkader (concept)

NB de basis voor het normenkader wordt afgeleid van de routekaart uit de toolbox beter bestek van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV). Dit normenkader wordt vervolgens verfijnd en aangepast op de Overijsselse situatie.

