



Aanbestedingen  
openbaar vervoer  
in Fryslân

23 september 2009



Noordelijke  
Rekenkamer

## Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 23 september 2009

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

Hierbij bieden wij het door ons op 27 augustus 2009 vastgestelde rapport 'Aanbestedingen openbaar vervoer in Fryslân' aan.

Noordelijke Rekenkamer

mr. G.B. Nijhuis  
voorzitter

mr. C. Pietjouw  
Secretaris



Aanbestedingen  
openbaar vervoer  
in Fryslân



<b>1</b>	<b>Onderwerp, beleidskader en context</b>	<b>7</b>
1.1	Inleiding	7
1.2	Onderwerp: aanbesteden en concessieverlening	9
1.3	Beleid openbaar vervoer	11
1.4	Context	16
1.5	Analyse	18
<b>2</b>	<b>Proces en vertaling beleid in aanbestedingen</b>	<b>21</b>
2.1	Algemeen	21
2.2	Aanbestedingsproces	21
2.3	Vertaling van beleid in aanbestedingen	29
2.4	Resultaten & risico's	36
2.5	Analyse	37
<b>3</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>39</b>
3.1	Conclusies	39
3.2	Aanbevelingen	41
<b>4</b>	<b>Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer</b>	<b>47</b>
4.1	Reactie GS Fryslân	47
4.2	Nawoord Rekenkamer	49
	<b>Bijlage 1 Afkortingen en begrippenkader</b>	<b>51</b>
	<b>Bijlage 2 Beleids- en financieel kader</b>	<b>57</b>
	<b>Bijlage 3 Aanbestedingen: inhoud, proces en resultaten</b>	<b>67</b>
	<b>Bijlage 4 Verantwoording onderzoek</b>	<b>91</b>



# 1 Onderwerp, beleidskader en context

---

## 1.1 Inleiding

De Staten van Fryslân hebben in hun vergadering van 17 september 2008 een breed gedragen motie<sup>1</sup> aangenomen waarin de Noordelijke Rekenkamer is gevraagd onderzoek te doen naar aanbestedingen van het openbaar vervoer. Tijdens de behandeling van het voorstel van Gedeputeerde Staten over de evaluatie van het openbaar vervoer (effectrapportage) bleek dat de Staten graag aanbestedingen, als een middel om het openbaar vervoerbeleid te realiseren, hierbij wilden betrekken. Argumenten hiervoor waren onder andere dat de wijze van en kwaliteit van aanbesteden van directe invloed is op de kwaliteit van het gewenste openbaar vervoer. De vraag hiertoe werd ingegeven door het gevoelen dat eerdere aanbestedingen ‘mislukt’<sup>2</sup> waren.

### *Doel- en probleemstelling*

De Noordelijke Rekenkamer wil met de onderzoeksuitkomsten de vraag van de Staten beantwoorden in hoeverre en door welke oorzaken de aanbestedingen al dan niet zijn geslaagd. De Rekenkamer wil daartoe inzicht bieden in het proces van aanbesteden en in de resultaten daarvan. Een ander doel van het onderzoek is het signaleren van kritische succesfactoren en risico's, die bij een volgende aanbestedingsronde<sup>3</sup> van belang kunnen zijn om proces en resultaten verder te optimaliseren. De Noordelijke Rekenkamer heeft een tweeledige probleemstelling<sup>4</sup> voor dit onderzoek geformuleerd, namelijk: in hoeverre zijn de aanbestedingen voor openbaar vervoer door de provincie Fryslân geslaagd en in hoeverre dragen aanbestedingen bij aan het realiseren van de door de provincie gewenste kwaliteit van het openbaar vervoer? Indien dit niet of in beperkte mate het geval is, hoe kan dit worden verklaard en welke mogelijke verbeteringen zijn in de wijze van aanbesteden te onderkennen?

---

1 PS vergadering van 17 september 2008, motie aangenomen bij agendapunt 3H/ onderzoeksopzet evaluatie openbaar vervoer. Dit GS-voorstel geeft invulling aan een eerdere motie van PS bij de vaststelling van het PVVP om begin 2008 het nieuwe systeem van openbaar vervoer te evalueren.

2 De term ‘mislukken’ is tijdens de vergadering een aantal malen door Statenleden en de betrokken gedeputeerde genoemd.

3 Begin 2010 is de eerstvolgende aanbesteding voorzien, namelijk de aanbesteding van Noord en Zuidwest Fryslân.

4 In bijlage 4 is informatie opgenomen over de onderzoeksverantwoording, waaronder de onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak.



### Afbakening en aanpak onderzoek

De provincie Fryslân onderscheidt 10 concessies<sup>5</sup>. In het onderzoek zijn vier aanbestedingen betrokken die diepgaand zijn onderzocht. Het betreft de aanbestedingen Noord en Zuidwest Fryslân, Waddeneilanden I, Zuidoost Fryslân en Waddeneilanden II<sup>6</sup>. De afbakening houdt in dat het onderzoek zich beperkt tot het streekvervoer. Het stadsvervoer Leeuwarden en de aanbestedingen in het kader van de (gedeelde) verantwoordelijkheid<sup>7</sup> van de provincie voor een aantal bus- en treinverbindingen vallen buiten het bereik van dit onderzoek. De in het onderzoek betrokken aanbestedingen staan in tabel 1.1:

Tabel 1.1 aanbestedingen openbaar vervoer Fryslân, betrokken in het onderzoek

concessiegebied	vaststelling bestek	ingediende offertes	gegund aan	ingangsdatum concessie	einde concessie
Noord en Zuidwest Fryslân	November 2005 <sup>1</sup>	3 aanbieders	Connexxion	December 2006	2012
Vier Waddeneilanden <sup>2</sup> (vier concessiegebieden tezamen, inschrijven op 1 gebied mogelijk)	Juni 2007	1 aanbieder voor Schiermonnikoog.  Overige eilanden geen aanbieder	Schiermonnikoog aan Arriva	Schiermonnikoog: maart 2008.  Overige drie eilanden nieuwe procedure gestart.	2012
Zuidoost Fryslân	Januari 2008	1 aanbieder	Qbuzz	December 2008	2016
Drie Waddeneilanden <sup>3</sup>	Juli 2008	4 per eiland	Arriva/TCR	Maart 2009	2016

- 1 De datum van vaststelling van het bestek ligt vòòr de datum van vaststelling van het PVVP 2006 (maart 2006)
- 2 Het betreft de vier concessiegebieden Schiermonnikoog, Ameland, Terschelling en Vlieland.
- 3 Het betreft de drie waddeneilanden Vlieland, Terschelling en Ameland. Voor deze drie waddeneilanden is het in een eerdere aanbesteding niet gelukt een concessie te verlenen door een gebrek aan aanbieders.

- 5 Het gaat om de concessies Vlieland, Terschelling, Ameland, Schiermonnikoog, Noord en Zuidwest Fryslân, Leeuwarden (stadsvervoer), Zuidoost Fryslân, Qliner 315 Lelystad-Heerenveen-Groningen en de spoorlijnen Leeuwarden-Groningen, Leeuwarden-Harlingen/Leeuwarden-Stavoren.
- 6 Zie voor meer informatie over concessiegebieden en –duur bijlage 3, §3.1.
- 7 Het gaat om Qliner 315 Lelystad-Heerenveen-Groningen (samen met de provincies Groningen en Flevoland) en de spoorlijnen Leeuwarden-Groningen (samen met de provincie Groningen) en Leeuwarden-Harlingen/Leeuwarden-Stavoren.

Het onderzoek betreft een uitgebreide dossierstudie van de totstandkoming van het openbaar vervoerbeleid en van de vier in het onderzoek betrokken aanbestedingen. Daarnaast heeft de provincie<sup>8</sup> informatie verstrekt en is informatie verkregen van vier grote vervoerders die bij één of meer aanbestedingen in dit onderzoek zijn betrokken. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode februari – mei 2009.

#### *Leeswijzer*

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het onderwerp aanbestedingen, het proces en de ‘spelregels’ (1.2) en worden de uitkomsten gepresenteerd van de analyse van het openbaar vervoer beleid (1.3). In de laatste paragraaf wordt informatie verschaft over de context waarbinnen de aanbestedingen zijn uitgevoerd.

In vervolg op dit hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 eerst nader ingegaan op het proces(verloop) van de aanbestedingen. Vervolgens komt de wijze waarop het beleid van de provincie daarin is vertaald aan de orde, alsmede de resultaten daarvan. Ook worden in dit hoofdstuk risico’s voor (toekomstige) aanbestedingen beschreven. Conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamer verbindt aan dit onderzoek zijn in hoofdstuk 3 opgenomen. In hoofdstuk 4 is de reactie van Gedeputeerde Staten opgenomen en een nawoord van de Rekenkamer.

## 1.2 Onderwerp: aanbesteden en concessieverlening

Met de invoering van de Wet personenvervoer 2000 is de wettelijke basis gelegd voor invoering van marktwerking in het stads- en streekvervoer. De wetgever heeft daarbij een dubbele doelstelling voor ogen: een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer en tegelijkertijd een verbetering van de kostendekkingsgraad. Marktwerking zou moeten leiden tot een (meer) zakelijke verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en een betere prijs-kwaliteit verhouding, waardoor de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer voor de reiziger zou worden vergroot.

Uit de evaluatie van de wet<sup>9</sup> is gebleken dat marktwerking als geslaagd kan worden beschouwd. Zo is het voorzieningenniveau sinds de aanbestedingen uitgebreid. Echter, de dalende trend in gebruik van het openbaar vervoer heeft zich ook na 2001 voortgezet en de klanttevredenheid is niet toegenomen. Ook is gebleken dat de opdrachtnemer (vervoerder) zich in sterke mate richt op de opdrachtgever (i.c. de provincie) in plaats van op de klant (reiziger).

---

8 De afdeling Verkeer en Vervoer heeft zowel schriftelijk als mondeling veel informatie geleverd. De gedeputeerde is tijdens de uitvoering van het onderzoek benaderd en heeft mondeling informatie geleverd. Aan beide bronnen zijn de bevindingen voorgelegd voor verificatie en hoor en wederhoor. Aan de vervoerders, Arriva, Connexxion, Qbuzz en Veolia/BBA zijn de gespreksverslagen voorgelegd ter accordering. Zie ook bijlage 4 ‘verantwoording onderzoek’.

9 Evaluatie Wet personenvervoer 2000, Twijnstra & Gudde en Mu-consult, 31 augustus 2005.

Per concessiegebied wordt het vastgestelde openbaar vervoerbeleid vertaald naar de gewenste situatie in de praktijk. Concreet wordt invulling gegeven aan de beoogde kwaliteit van het openbaar vervoer aanbod<sup>10</sup>. Vervolgens wordt een concessie aanbesteed en verleend. Zonder concessie - het recht om met uitsluiting van andere vervoerbedrijven openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied in een bepaald tijdvak - mag er geen openbaar vervoer worden verricht. De Wet personenvervoer kent een aantal dwingende bepalingen voorafgaand aan en gedurende het proces van aanbesteden, niet alleen ten behoeve van belangstellende vervoerders, maar bijvoorbeeld ook om consumentenbelang en -bescherming te waarborgen<sup>11</sup>. Er zijn gestructureerde inspraakrondes voor belanghebbenden en gedetailleerde procesbepalingen op het gebied van informatievoorziening door de zittende vervoerder.

De 'spelregels' voor het aanbesteden zijn vastgelegd in rijks- en Europese regelgeving<sup>12</sup>. Zo moet het aanbestedingsproces transparant en non-discriminatoire<sup>13</sup> zijn en er moet sprake zijn van objectiviteit, dat wil zeggen gelijke behandeling voor alle potentiële inschrijvers. Geïnteresseerde vervoerders moeten op basis van dezelfde informatie en met een vergelijkbare kans op succes kunnen deelnemen. Het is aan de aanbestedende dienst om er voor te zorgen en er op toe te zien dat er sprake is van een 'level playing field'.

De vaste stappen in het aanbestedingsproces zijn:

BELEID <i>proces</i> PVE <i>proces</i> BESTEK <i>proces</i> OFFERTES <i>proces</i> GUNNING <i>proces</i> CONCESSIE <i>proces</i> UITVOERING
---

Het vastgestelde beleid is het uitgangspunt bij elke aanbesteding. De bevoegdheid tot het verlenen, wijzigen of intrekken van de concessie ligt bij Gedeputeerde Staten. De provincie Fryslân ziet openbare aanbesteding als een middel om de doelstellingen voor het openbaar vervoer te bereiken. Aanbesteding kan bijdragen aan de efficiency van het openbaar vervoersysteem.

---

10 Gedacht moet worden aan lijnnet, bedieningstijden, frequenties, materieel, sociale veiligheid en toegankelijkheid.

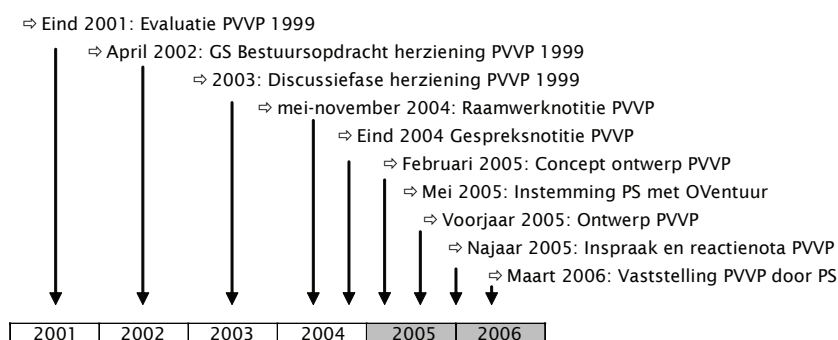
11 Wet personenvervoer 2000, artikel 44 schrijft voor dat het ontwerp-Programma van Eisen voor advies aan consumentenorganisaties wordt voorgelegd.

12 Besluit Aanbesteden voor overheidsopdrachten (BAO) en de Europese Richtlijn Diensten.

13 Doel van de Europese Richtlijn is zoveel mogelijk inschrijvers de kans te geven de aanbesteding te winnen; de eisen in het bestek mogen niet zodanig zijn geformuleerd dat de opdracht maar door een of enkele vervoerders kan worden uitgevoerd.

### 1.3 Beleid openbaar vervoer

Om de vraag te kunnen beantwoorden in hoeverre aanbestedingen een bijdrage leveren aan het realiseren van het openbaar vervoerbeleid, heeft de Rekenkamer de aanloop tot en de totstandkoming van het huidige openbaar vervoer beleid<sup>14</sup> zoals dat is vastgelegd in het Provinciaal Verkeer en Vervoerplan (PVVP) onderzocht<sup>15</sup>. Ingegeven door financiële mogelijkheden kiest Fryslân met het PVVP 2006 voor een kanteling in het beleid: het openbaar vervoer wordt bepaald door de *vraag* naar openbaar vervoer en niet meer door een vastgesteld *aanbod*.



Figuur 1 schematisch verloop proces en besluitvorming PVVP 2006

#### Evaluatie PVVP 1999

In 2001 is een evaluatie<sup>16</sup> uitgevoerd van het PVVP 1999 omdat veranderende financiële perspectieven en een grotere provinciale verantwoordelijkheid mogelijk tot wijziging van beleid zouden (moeten) leiden. Uit de evaluatie kwam onder andere naar voren dat de regionale partners<sup>17</sup> meer mogelijkheden zagen om een vraaggericht openbaar vervoersysteem te ontwikkelen. Tot dan toe was dit systeem niet of zeer beperkt tot stand gekomen. Tegelijkertijd gaven de partners aan dat de regierol van de provincie duidelijker tot uitdrukking zou moeten komen, dat de provincie meer bestuurlijke durf zou moeten tonen en duidelijke keuzes zou moeten maken<sup>18</sup>. De aanbevelingen voor het nieuwe PVVP varieerden van risicospreiding<sup>19</sup> voor de vervoerders en tariefdifferentiatie tot aandacht voor haltevoorzieningen<sup>20</sup>.

14 Hoofdstuk 5 'Openbaar vervoer' in het PVVP 2006, vastgesteld op 15 maart 2006.

15 Meer informatie is opgenomen in bijlage 2 in §2.1.

16 Evaluatie PVVP 1999 Fryslân, 20 december 2001.

17 Gemeenten, vervoerders en Rijkswaterstaat.

18 Evaluatie PVVP, p. 21 e.v.

19 Evaluatie PVVP, §3 Provinciale terugblik, p. 17: "Bij de aanbesteding van het OV moeten voor de vervoerder niet onnodig veel risico's worden neergelegd. Dit kost geld en leidt dus tot minder openbaar vervoer. Te overwegen valt of er een eigen risicofonds moet worden ingesteld."

20 Evaluatie PVVP, p. 17 en p. 23.

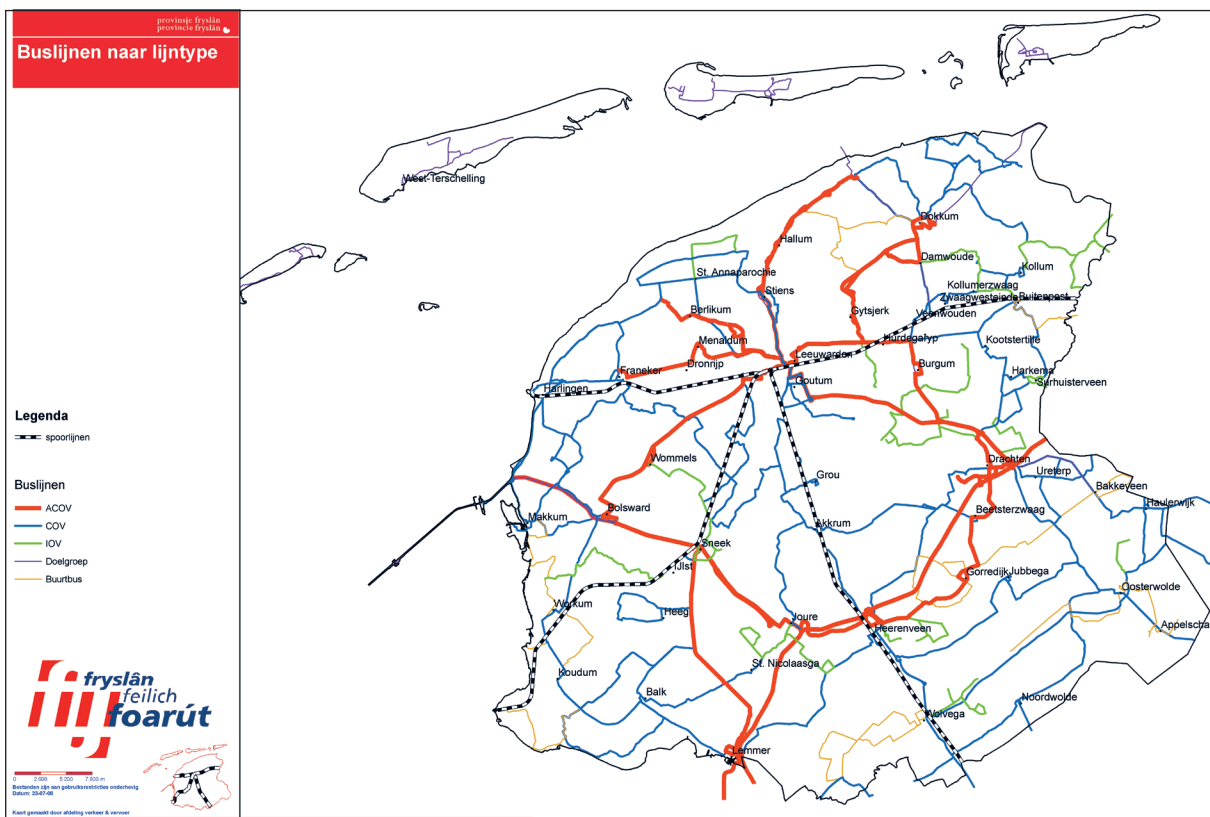
### O Ventura: OV-visie provincie Fryslân 2005

In de OV-visie van de provincie Fryslân<sup>21</sup> bepaalt de *daadwerkelijke* vraag naar OV het aanbod, in tegenstelling tot het verleden waarin de *potentiële* vraag en de omvang van de kernen het aanbod van OV heeft bepaald.

Vraaggericht openbaar vervoer is in deze visie uitgewerkt in drie deelsystemen:

- attractief collectief openbaar vervoer (A) – hoge frequentie op werkdagen,
- collectief openbaar vervoer – minimaal 1x per uur op werkdagen,
- individueel openbaar vervoer (C) – OV van halte tot halte, met een aansluitgarantie op systeem A van 95%.

Het Network Openbaar Vervoer in Fryslân ziet er als volgt uit<sup>22</sup>:



Figuur 2 netwerk openbaar vervoer Fryslân

21 OV-visie provincie Fryslân (houtschoolschets), resultaten uit O Ventura, 2005. De OV-visie is een adviesrapport dat is opgesteld door Flow resulting als input voor OV in een nieuw PVVP. GS hebben het rapport vastgesteld op 22 maart 2005, PS hebben hiermee ingestemd op 18 mei 2005. De OV-visie is tot stand gekomen door discussiesessies met een groot aantal stakeholders en is bedoeld om richting te geven aan korte en lange termijn doelen.

22 Uitvoeringsprogramma 2009, p.13.

Volgens de doorrekening in vervoerskundig opzicht<sup>23</sup> zou de helft van de bewoners van Fryslân toegang moeten hebben tot het attractief collectief openbaar vervoer<sup>24</sup> en eenderde van de inwoners tot het collectief openbaar vervoer. Voor 8% van de inwoners is het individuele systeem de aangewezen OV-mogelijkheid. Voorgesteld wordt om voor dit laatste systeem een toeslag van €2 per rit mogelijk te maken<sup>25</sup>, zodat het deelsysteem IOV betaalbaar blijft en de drie systemen binnen het beschikbare exploitatiebudget (BDU)<sup>26</sup> kunnen worden uitgevoerd. Indien de drie systemen tegen regulier tarief zouden worden aangeboden, zou volgens de berekeningen een tekort van minimaal €2 miljoen ontstaan, terwijl het uitgangspunt voor financiering van het openbaar vervoer<sup>27</sup> is dat de provincie niet uit eigen middelen bijdraagt in de exploitatie van het openbaar vervoer. Financiering zal in toenemende mate van de reiziger moeten komen. Een duurzaam OV-systeem zou een gemiddelde kostendekkingsgraad van 50% moeten hebben.

De doorberekening<sup>28</sup> in financieel opzicht die ten grondslag ligt aan het voorgestelde vraaggerichte systeem, is volgens het adviesbureau een voorzichtige raming. Omdat er te weinig gegevens beschikbaar waren en er onvoldoende tijd was, is de kostprijsraming opgesteld aan de hand van aannamen, interpretaties en inschattingen. Naar de mening van de Rekenkamer biedt deze doorrekening onvoldoende onderbouwing voor het vervoersysteem zoals de provincie dat later (ongewijzigd) heeft vastgesteld.

#### *Behandeling en besluitvorming PVVP*

Bij de behandeling van het ontwerp-PVVP in de commissie LLW<sup>29</sup> en in de daarop volgende Statenvergadering<sup>30</sup> blijkt het nieuwe systeem van openbaar vervoer tot discussie te leiden. In navolging van een aantal gemeenten en de vereniging van dorpsbelangen is een aantal fracties van mening dat er sprake moet zijn van een minimum

---

23 OV-visie Fryslân, p. 14. In een bijlage van deze visie is een overzicht van de doorberekende lijnen voor systeem A en B opgenomen.

24 Systeem A: 58% van de inwoners, systeem B: 34% van de inwoners en systeem C: 8% van de inwoners van Fryslân.

25 Deze toeslag komt bovenop het standaardtarief dat nu nog nationaal bepaald is (strippenkaart), maar kan met de invoering van de OV-chipkaart mogelijk variabel worden. De concessiehouder is in beide gevallen vrij om de toeslag wel of niet toe te passen.

26 Op grond van de Wet Brede Doel Uitkering Verkeer en Vervoer (BDU) ontvangt de provincie sinds 2005 van het Rijk jaarlijkse budgetten voor de bekostiging van uitgaven op het gebied van verkeer en vervoer in de regio. Zie verder §1.4 van dit rapport en bijlage 2.

27 OV-visie Fryslân, p. 5.

28 Trans Tec Adviseurs, rapport van 16 februari 2005, 'Kostenraming nieuwe vervoerskundige opzet provincie Fryslân'; meer informatie over de inhoud van dit rapport is opgenomen in bijlage 2.

29 Staetekommisje Lân, Loft en Wetter van 15 februari 2006.

30 Vergadering Provinciale Staten, 15 maart 2006.

voorzieningenniveau en dat volledig vraaggestuurd openbaar vervoer onwenselijk is. Ook het openbaar vervoer op de Waddeneilanden en vooral de kostendekkingsgraad daarvan zijn aanleiding tot discussie. Stonden de Staten in 2004 op het uitgangspunt dat de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer op de Wadden gelijk moet zijn aan dat van de vaste wal, nu vragen<sup>31</sup> zij Gedeputeerde Staten daarop een uitzondering te maken. Het uitgangspunt dat duurzaam openbaar vervoer een kostendekkingsgraad van 50% zou moeten hebben, is niet meer als eis in het PVVP<sup>32</sup> opgenomen.

De Staten onderstrepen het belang van duurzaamheid in het openbaar vervoer met een amendement<sup>33</sup>. Bij aanbestedingen zou in het programma van eisen moeten worden opgenomen dat 50% van de brandstof in het openbaar vervoer duurzaam dient te zijn. Omdat er geen inzicht in de financiële consequenties is, achten Gedeputeerde Staten<sup>34</sup> het een hachelijke zaak om in het PVVP percentages vast te leggen. Daarom is het voorstel in het PVVP op te nemen dat de provincie een leidende rol *wil* vervullen bij het overschakelen op duurzame brandstoffen of (aard)gas<sup>35</sup>. Gedeputeerde Staten steunen het streven van Provinciale Staten om het openbaar vervoer op duurzame brandstoffen te laten rijden en willen bij de aanbesteding inzetten op zoveel mogelijk gebruik van duurzame energie, liefst 100%. De inzet van duurzame brandstoffen c.q. (aard)gas zal zwaar wegen bij de aanbestedingen. Dit voorstel wordt overgenomen, met dien verstande dat in het gewijzigde amendement<sup>36</sup> de intentie is omgezet in een doelstelling: de provincie *zal* een leidende rol vervullen bij het overschakelen op duurzame brandstoffen of (aard)gas.

Provinciale Staten nemen, rekening houdend met de gedane toezeggingen, het gewijzigde voorstel aan en stellen het PVVP op 15 maart 2006 vast.

---

31 Besluitenlijst PS vergadering 15 maart 2006, p. 10, stuk no. 21, motie GrienLinks die met algemene stemmen is aangenomen.

32 Brief van GS inzake amendementen en moties PVVP 2006, 635579 van 10 april 2006, onder motie 21, OV bijdrage Waddeneilanden.

33 Besluitenlijst PS vergadering 15 maart 2006, p. 10.

34 Voorstel aan Provinciale Staten vergadering 21 juni 2006, registratienummer 639810

35 Steatekkommisje Lân, Loft en Wetter, 7 juni 2006, moties en amendementen PVVP en besluitenlijst PS-vergadering 21 juni 2006, p. 1 en PVVP 2006, p. 82.

36 Concept-besluitenlijst PS-vergadering van 21 juni 2006, agendapunt 03B.

### *Doelstellingen openbaar vervoer in het PVVP 2006*

De visie van de provincie Fryslân op het openbaar vervoer is een vraaggerichte benadering op basis van de behoefte van de inwoners en bezoekers. Voor de overgrote meerderheid van de inwoners van Fryslân is de auto de belangrijkste modaliteit. Het PVVP 2006 gaat uit van een krimp van zowel het relatieve als het absolute aandeel OV-gebruikers<sup>37</sup>. Echter, de provincie verwacht met het realiseren van haar openbaar vervoerbeleid dat deze reizigersdaling kan worden omgebogen tot een groei van 1% per jaar. Deze groei zal zich concentreren op de sterke verbindingen. Door toename van reizigersopbrengsten moet een robuust systeem ontstaan. De consequentie van het vraaggerichte beleid is dat vooral ingezet wordt op de sterke lijnen. Inwoners van steden, dorpen en gemeenten in Fryslân hebben een eigen verantwoordelijkheid bij het realiseren van de vraag en daarmee bij het instandhouden en verbeteren van het openbaar vervoer in hun woonplaats<sup>38</sup>.

De opbrengstverantwoordelijkheid en ontwikkelfunctie van het openbaar vervoer liggen bij de vervoerder<sup>39</sup>. Uitgangspunt is dat een bepaalde mate van (opbrengst)verantwoordelijkheid de creativiteit bij de vervoerder stimuleert, hetgeen tot extra reizigers en tevens tot een beter en meer kostendekkend openbaar vervoersysteem leidt. Tegelijkertijd stelt het PVVP als doelstelling voor het tarievenbeleid 'een stijging van de reizigersopbrengsten bij een gelijkblijvend aantal reizigers'. De verwachting is dat tariefdifferentiatie tussen spits en dal en tussen de verschillende systemen hieraan kan bijdragen. De vervoerder kan tijdens de concessieperiode voorstellen voor tarieven indienen. De tarieven worden door de provincie beoordeeld en vastgesteld. Het criterium daarbij is dat het gemiddelde tariefniveau hetzelfde blijft. Het tariefniveau mag alleen stijgen als de vervoerder meer of kwalitatief beter vervoer aanbiedt. Optimalisatie mag er overigens niet toe leiden dat het totale aantal reizigers afneemt.

De gewenste stijging van de reizigersopbrengsten (bij een gelijkblijvend aantal reizigers) is alleen mogelijk als reizigers meer gaan reizen of als reizigers gemiddeld meer voor dezelfde reis gaan betalen. Dit laatste sluit niet geheel aan bij het criterium dat de provincie hanteert bij de beoordeling van tariefvoorstellen, namelijk dat het gemiddelde tariefniveau hetzelfde moet blijven. De enige mogelijkheid voor vervoerders om de opbrengstverantwoordelijkheid en ontwikkelfunctie waar te maken, zodat er een beter en meer kostendekkend systeem ontstaat, is investeren in de omvang en kwaliteit van openbaar vervoer. Zolang de provincie zelf verregaande invloed houdt op de tarieven en gezien de hiervoor geschetste tegenstrijdigheden, vraagt de Rekenkamer zich af of de vervoerders voldoende mogelijkheden hebben om deze investeringen te kunnen terugverdienen.

---

37 PVVP 2006, p. 20.

38 PVVP 2006, p. 68, OV-beleid.

39 PVVP 2006, p. 82, §5.5 Uitvoeringsinstrumenten.



## 1.4 Context

In de periode waarin de concessies voor Zuidoost Fryslân en de Waddeneilanden (I en II) werden aanbesteed, speelde een aantal externe factoren<sup>40</sup> die van invloed waren op het verloop van deze aanbestedingen. Omdat vervoerders meer oog hebben gekregen voor potentiële risico's, wordt bij aanbestedingen steeds vaker de vraag gesteld welke factoren relevant zijn en wie het risico draagt. Als risico's bij de vervoerder liggen, dan zal hij die verdisconteren in de offerte (opslag). Wanneer de vervoerder onvoldoende mogelijkheden ziet, kan het zelfs een reden zijn niet in te schrijven (risico's te groot of een te hoge offerteprijs).

De belangrijkste ontwikkelingen hebben betrekking op:

- indexering BDU

In 2005 is de rijksbijdrage voor de exploitatie van het stads- en streekvervoer opgegaan in de Brede Doel Uitkering (BDU), hetgeen het financieel perspectief voor de provincie veranderde en uiteindelijk heeft geleid tot de keuze voor vraaggericht openbaar vervoer. In het PVVP<sup>41</sup> is uitgegaan van een jaarlijkse indicatieve bijdrage van het Rijk aan de provincie Fryslân variërend tussen de €31 miljoen en €33,6 miljoen. Dit is daarmee ook tegelijk het bedrag dat beschikbaar is voor het openbaar vervoer in Fryslân, omdat de provincie het uitgangspunt hanteert dat zij niet uit eigen middelen bijdraagt aan de exploitatie van het openbaar vervoer. De jaarlijkse indexering van de provinciale bijdrage (uit de BDU) in de exploitatiekosten aan vervoerders is in veel concessies gekoppeld aan de BDU-indexering door het Rijk. Hierdoor leidt elke (rijks)bezuiniging op de BDU rechtstreeks tot een vermindering van de exploitatiebijdrage.

In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV is een bezuiniging op de BDU afgesproken. Dit is doorgevoerd door bij de BDU-indexering in 2008 (en latere jaren) wel de looncomponent mee te nemen, maar de prijscomponent op 0% te stellen. De BDU-index kwam daarmee voor 2008 uit op 1,75%. Behalve de jaarlijkse indexering was eerder voor het BDU-budget een jaarlijkse groei van 2,1% afgesproken, onder andere om de groei van het regionale openbaar vervoer te kunnen opvangen. In het regeerakkoord is echter afgesproken die jaarlijkse groei terug te brengen tot 1,1%, waardoor er minder BDU-middelen beschikbaar komen dan eerst was voorzien.

---

40 In bijlage 2 is hierover onder 'financieel kader' meer informatie opgenomen.

41 PVVP 2006, p. 32.

#### ■ tariefontwikkeling

Omdat vervoerders in Fryslân opbrengstverantwoordelijk zijn, is de hoogte van de tarieven van invloed op het uiteindelijke rendement van een concessie. Het ministerie stelde in 2008 voor om de tarieven voor het stads- en streekvervoer te verhogen met 3,1% ten opzichte van het jaar daarvoor<sup>42</sup>. Onder druk van de Tweede Kamer heeft de Minister echter de uiteindelijke tariefverhoging naar beneden bijgesteld naar 2,5%<sup>43</sup>.

Tabel 1.2 Gemiddelde tariefstijging Nationaal Vervoer Bewijs 2003-2009

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
5,50%	4,87%	2,60%	2,62%	1,60%	2,50%	4,50%

Bron: [www.vbn-bv.nl](http://www.vbn-bv.nl)

#### ■ brandstofprijzen

In het busvervoer maken de brandstofkosten ongeveer 15% van de totale kosten uit. Een toename van de brandstofprijzen met bijvoorbeeld 20% leidt tot een kostenstijging van circa 3%. In een sector waarvan bekend is dat de winstmarges klein zijn, zou een dergelijke kostentoe name snel tot bedrijfseconomische problemen bij de busondernemingen kunnen leiden, zeker wanneer deze bedrijven niet of onvoldoende worden gecompenseerd door middel van een hogere exploitatiebijdrage en/of meer omzet via tariefverhogingen. In 2007 en 2008 zijn de dieselprijzen fors gestegen: in 2007 met ongeveer 20% en gedurende de eerste helft van 2008 met nog eens 20%. Overigens zijn de prijzen na juli 2008 weer scherp gedaald. Bovendien moet worden opgemerkt dat busondernemingen vaak een eigen pomp hebben. Zij betalen dan niet dezelfde prijzen als de gewone consument, maar waarschijnlijk hebben vervoerders in die periode te maken gehad met vergelijkbare relatieve prijsstijgingen.

#### ■ CAO-onderhandelingen

Loonkosten maken zo'n 60% à 70% uit van het totale kostenplaatje<sup>44</sup> van een vervoerder. Begin 2008 zijn onderhandelingen gestart tussen werkgevers en vakbonden over een nieuwe CAO voor het streekvervoer. Deze onderhandelingen zouden uiteindelijk zeer moeizaam verlopen. De vakbonden eisten onder meer een loonsverhoging van 3,5%, maar werkgevers gaven aan dat hiervoor onvoldoende financiële ruimte bestond. Als redenen noemden zij de sterk gestegen brandstofprijzen, de bezuinigingen op de BDU en de gematigde tariefverhogingen. Nadat de onderhandelingen begin april niet tot een akkoord leidden, zijn de vakbonden gestart met acties.

42 Tweede Kamer der Staten Generaal. Vergaderjaar 2006-2007. Brief Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, 23645, nr. 162.

43 Brief van Minister van Verkeer en Waterstaat aan Tweede Kamer, 30 augustus 2007. Tarieven nationale vervoerbewijzen 2008. Kenmerk VENW/DGP-2007/5994.

44 Deze kosten worden gehanteerd voor het reguliere busvervoer. 'Kostenkengetallen Openbaar vervoer', Centrum vernieuwing openbaar vervoer, rapport 26, Rijkswaterstaat.

In eerste instantie publieksvriendelijk, later hebben de acties zich verhard. Uiteindelijk is door bemiddeling van buitenaf<sup>45</sup> en door een toezegging van de staatssecretaris om een extra financiële bijdrage te leveren, het conflict opgelost.

- besluit Staatssecretaris V&W inzake niet aanbesteden stadsvervoer  
In september 2007 heeft het kabinet besloten uitvoering te geven aan de motie Roefs en de uitzonderingsbepaling voor inbesteding mogelijk te maken voor de drie grootste stadsregio's<sup>46</sup>. Als gevolg hiervan is aanbesteding van het stadsvervoer in de drie grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag niet meer verplicht. Het gaat om ongeveer 40% van de totale markt van stads- en streekvervoer. Hierdoor is een aanzienlijk deel van de markt niet meer toegankelijk voor de particuliere busvervoerders.

- marktintroductie Qbuzz  
In april 2008 is de Nederlandse busvervoerder Qbuzz opgericht door twee voormalige directeurs van Connexxion. De Nederlandse Spoorwegen (NS) heeft een minderheidsbelang van 49% in de onderneming. Qbuzz heeft de intentie om door het inschrijven op aanbestedingen van openbaar vervoerconcessies binnen acht jaar een kwart van de markt van stads- en streekvervoer in handen te krijgen<sup>47</sup>. Concurrerende busvervoerders hadden grote bezwaren tegen het minderheidsbelang van NS in Qbuzz en zagen dit als ongeoorloofde staatssteun, omdat de NS volledig in handen is van de Nederlandse Staat. In een brief hierover aan de Tweede Kamer heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat echter aangegeven geen problemen te hebben met de toetreding van de NS tot de markt van stads- en streekvervoer<sup>48</sup>.

## 1.5 Analyse

Uit het voorgaande blijkt dat 3 van de 4 aanbestedingen (Zuidoost Fryslân, Wadden I en II) plaatsvonden in een turbulente periode waarbij (externe) ontwikkelingen van invloed waren op de financiële bandbreedte van zowel de provincie als de vervoerders. Daarnaast liep de aanbesteding voor Noord en Zuidwest Fryslân parallel aan de ontwikkeling van het nieuwe beleid voor openbaar vervoer<sup>49</sup>. De Rekenkamer constateert dat een groot aantal aandachtspunten uit de evaluatie en discussiepunten gedurende de aanloop een plaats hebben gekregen in het PVVP. De provincie toont hiermee, naar de mening van

---

45 Door senator Klaas de Vries, die zijn advies heeft uitgebracht op 9 juni 2008, genaamd 'gesternte van het streekvervoer'.

46 Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2006-2007. Brief van Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, 30 421 en 23 645, nr. 17.

47 'Qbuzz wil kwart van de busmarkt', Leeuwarder Courant, 7 november 2008.

48 Brief Minister van Verkeer en Waterstaat van 16 mei 2008, beantwoording Kamervragen. Kenmerk VENW/DGP-2008/4472.

49 Het bestek voor de aanbesteding Noord en Zuidwest Fryslân is vastgesteld in november 2005, het PVVP is vastgesteld in maart 2006.

de Rekenkamer, een lerende organisatie te zijn, die haar oor te luisteren legt bij burgers en belangengroepen<sup>50</sup>.

De Rekenkamer plaatst een kanttekening bij de onderbouwing van bepaalde keuzes. Zo is volgens de provincie de kanteling naar vraaggericht openbaar vervoer ingegeven door het beleid en de beschikbare middelen. De Rekenkamer acht de kostenraming die aan het systeem van openbaar vervoer ten grondslag ligt een onvoldoende basis voor de onderbouwing. Dit vindt de Rekenkamer opmerkelijk als het gaat om een dergelijk majeure kanteling van beleid.

Daarnaast plaatst de Rekenkamer een vraagteken bij de onderbouwing van de provincie als het gaat om groei van het openbaar vervoer en de wijze waarop deze bereikt zou moeten worden. Tegen een dalende trend van aantallen reizigers in, ziet de provincie mogelijkheden om dit om te buigen naar een groei van 1% door de opbrengstverantwoordelijkheid en ontwikkelfunctie bij de vervoerder te leggen. Dit zou moeten leiden tot een beter en meer kostendekkend vervoersysteem en extra reizigers. De vraag is of vervoerders deze verantwoordelijkheid waar kunnen maken, nu de mate van vrijheid als het gaat om tariefontwikkeling is ingeperkt.

---

50 Bijvoorbeeld de reactienota PVVP, vastgesteld door GS op 15 november 2005. In deze reactienota zijn van 85 (gebundelde) reacties van burgers, instanties als de KVK, NS, LTO etc. en diverse gemeenten ontvangen. Deze reacties bevatten vaak meerdere vragen en/of suggesties.



## 2 Proces en vertaling beleid in aanbestedingen

---

### 2.1 Algemeen

De Rekenkamer gaat er van uit dat de provincie Fryslân het proces van aanbesteden zo heeft ingericht dat de provincie het gewenste openbaar vervoer tijdig en tegen voor de provincie acceptabele voorwaarden kan 'inkopen'. Het vastgestelde beleid dient terug te komen in de verschillende aanbestedingsdocumenten en, afhankelijk van gemaakte keuzes, zullen eisen aan de vervoerders al dan niet gedetailleerd en strikt voorgeschreven worden geformuleerd. Dit hangt af van de ruimte die aan vervoerders wordt gegeven om bijvoorbeeld vraaggericht en duurzaam openbaar vervoer nader in te vullen. In welke mate dit het geval is komt in §2.3 aan de orde. Eerst wordt op hoofdlijnen het proces en de wijze van aanbesteden toegelicht.

### 2.2 Aanbestedingsproces

De procesmatige aspecten die bij de onderzochte aanbestedingen nader zijn onderzocht hebben betrekking op de stappen die voorafgaand aan en tijdens de aanbestedingsprocedure zijn doorlopen, de planning van de aanbestedingen, het (al dan niet) verplicht consulteren van partijen tijdens de aanbestedingen en de kosten van de aanbestedingen.

#### *Processtappen*

Een aanbesteding is een proces van lange adem, met een aantal verplicht voorgeschreven stappen en een aantal verplichte termijnen. In grote lijnen duurt het zo'n 20 maanden<sup>51</sup> vanaf de eerste stap tot de start van de concessie. De belangrijkste stappen in vrijwel elk aanbestedingsproces zijn:

#### 1. Plan van Aanpak

Het Plan van Aanpak beschrijft de aanpak van het aanbestedingsproces en geeft inzicht in de fasering, planning en kosten van het aanbestedingsproces. Het vaststellen van het Plan van Aanpak door GS kan daarmee worden gezien als de interne opdrachtverlening aan het aanbestedingsteam van de provincie. Voor Wadden I en Zuidoost Fryslân zijn plannen van aanpak opgesteld, waarin de belangrijkste aspecten van de aanbesteding aan bod komen<sup>52</sup>.

#### 2. Nota van Uitgangspunten

Omdat de keuzes die het aanbestedingsteam moet maken in een

---

51 In bijlage 3 (tabel 3.1) is een schematisch overzicht opgenomen van alle processtappen en de tijdbalk.

52 Eerder was bij Noord en Zuidwest Fryslân al een Plan van Aanpak gemaakt voor de spoor-bus aanbesteding; hier is niet voor gekozen en er is geen nieuw PvA gemaakt. Bij Wadden II was er sprake van een doorstart – om die reden is er geen nieuw PvA gemaakt.

aantal gevallen ingrijpende gevolgen kunnen hebben, wordt er bij veel aanbestedingen voor gekozen om strategische keuzes in een vroegtijdig stadium aan GS voor te leggen. In een zogenaamde Nota van Uitgangspunten zijn ook de (financiële) kaders opgenomen waarbinnen het aanbestedingsteam moet opereren. Uit het onderzoek blijkt dat het voorleggen van keuzes voor drie van de vier aanbestedingen niet heeft plaatsgevonden. Bij de aanbesteding Wadden II is in een vroegtijdig stadium bestuurlijke dekking gezocht voor belangrijke keuzes die in het kader van de aanbesteding gemaakt moesten worden.

### 3. Programma van Eisen

De Wp2000 schrijft voor dat voor iedere concessie die wordt verleend een Programma van Eisen moet worden opgesteld<sup>53</sup>. Een *ontwerp* Programma van Eisen moet in ieder geval voor advies aan consumentenorganisaties worden aangeboden<sup>54</sup>. Daarnaast biedt Fryslân ook andere belanghebbenden, zoals gemeenten en scholen, de mogelijkheid hun zienswijze kenbaar te maken.

De provincie heeft bij de vier aanbestedingen geen marktconsultaties georganiseerd; wel heeft de provincie de aanbesteding Wadden I met vervoerders geëvalueerd en de inzichten hieruit verwerkt in het Programma van Eisen en het bestek voor de aanbesteding Wadden II. Een aantal vervoerders heeft aangegeven dat deze evaluatie tot een realistischer bestek voor de aanbesteding Wadden II heeft geleid<sup>55</sup>. Volgens een aantal vervoerders<sup>56</sup> zou ruimte voor marktconsultatie standaard in het proces moeten worden ingebouwd.

### 4. Bestek

Het definitieve Programma van Eisen vormt een belangrijk onderdeel van het bestek dat de basis is voor de aanbestedingsprocedure.

Daarnaast bevat het bestek informatie over:

- de aanbestedingsprocedure en een aanbestedingsreglement dat de concessieverlener verplicht is op te stellen<sup>57</sup>;
- selectie- en gunningcriteria;
- een aantal bijlagen waaronder een personeelsopgave (overname van direct en indirect personeel is verplicht<sup>58</sup>) en achtergrondinformatie (bijvoorbeeld over reizigersaantallen, bezettingscijfers en opbrengsten).

Bij drie van de vier aanbestedingen was de verplichte personeelsopgave, voorzien van een accountantsverklaring als bijlage bij het bestek gevoegd. Bij de aanbesteding Wadden II heeft de provincie de personeelsopgave later beschikbaar gesteld. Met name

---

53 Wet personenvervoer 2000, Artikel 44.

54 Wet personenvervoer 2000, Artikel 27.

55 Interviews Arriva (22 april 2009) en Qbuzz (21 april 2009).

56 Interviews Qbuzz (21 april 2009) en Veolia/BBA (29 april 2009).

57 Wet personenvervoer 2000, Artikel 50.

58 Wet personenvervoer 2000, Artikel 38.

bij de aanbestedingen Noord en Zuidwest Fryslân en Zuidoost Fryslân hebben andere vervoerders de juistheid van de personeelsopgaven van de zittend vervoerder in twijfel getrokken. Deze vervoerders hadden vooral bedenkingen bij de correcte toepassing van de wettelijke regels. Het toezicht op een correcte toepassing van de regels heeft de provincie, net als veel andere concessieverleners, uitbesteed aan accountantskantoor BDO. Voor de aanbesteding Zuidoost Fryslân heeft de provincie BDO gevraagd een aantal vragen met betrekking tot de personeelsopgave te beantwoorden.

De Noordelijke Rekenkamer constateert dat de levering van reizigersaantallen en -opbrengsten en bezettingscijfers aan inschrijvers niet vlekkeloos is verlopen. Bij alle vier de aanbestedingen was slechts een deel van deze informatie in het bestek opgenomen en heeft de provincie aanvullende informatie beschikbaar moeten stellen. Dit betekent dat deze strategische informatie niet vanaf de start van de aanbestedingsprocedure beschikbaar was. Van een level playing field was in ieder geval bij de start van de aanbestedingsprocedure nog geen sprake. Bij de aanbesteding Wadden II heeft de provincie moeten besluiten de uiterste termijn voor de indiening van de inschrijvingen met 21 dagen te verschuiven om inschrijvers voldoende tijd te geven de aanvullende informatie te (kunnen) verwerken in hun inschrijving<sup>59</sup>. Achteraf betwijfelt Connexxion of de provincie in geval van de aanbesteding Noord en Zuidwest Fryslân juiste, volledige en meest actuele informatie over reizigersaantallen en bezettingscijfers aan de inschrijvers heeft verstrekt<sup>60</sup>. De provincie<sup>61</sup> stelt zich op het standpunt niet aansprakelijk en verantwoordelijk te zijn voor de juistheid van gegevens. Bovendien wordt, zo geeft de provincie aan, een aantal gegevens voorzien van een accountantsverklaring. De Rekenkamer merkt daarover op dat dit laatste argument niet geldt voor reizigersaantallen. Zij verwacht van de provincie dat deze niet alleen als 'doorgeefluik' fungeert, maar de regie op het proces voert omdat de provincie moet zorgen voor een level playing field.

#### 5. Aanbestedingsprocedure

De aanbestedingsprocedure start met een aankondiging van de aanbesteding in het Europese blad voor aanbestedingsaankondigingen (TED<sup>62</sup>). Naar aanleiding van deze aankondiging kunnen geïnteresseerde partijen het bestek voor de aanbesteding opvragen. Bestekhouders hebben de mogelijkheid om naar aanleiding van het bestek vragen te stellen. De antwoorden op de geanonimiseerde vragen worden veelal gebundeld in één of meerdere Nota's van Inlichtingen. Op grond van Europese regelgeving is de concessieverlener verplicht uiterlijk zes dagen voor het verstrijken van de inschrijvingstermijn

---

59 Aanbesteding Waddeneilanden II, 2<sup>e</sup> Nota van Inlichtingen, vraag 6.

60 Interview Connexxion (29 april 2009).

61 Ambtelijk hoor en wederhoor provincie, 16 juni 2009.

62 TED: Tenders Electronic Daily, European public procurement journal.



de laatste antwoorden te verstrekken<sup>63</sup>. Een substantieel deel<sup>64</sup> van de vragen in het kader van de aanbestedingen Noord en Zuidwest Fryslân en Zuidoost Fryslân had betrekking op de indeling van het (vraaggerichte) openbaar vervoer in deelsystemen.

#### 6. Beoordeling inschrijvingen en concessiebesluit

De opening van de inschrijvingen is een formele handeling die in een proces-verbaal dient te worden vastgelegd. Na de opening van de inschrijvingen worden de inschrijvingen beoordeeld aan de hand van een beoordelingsprotocol. Eerst wordt getoetst of inschrijvers aan alle selectie- en uitsluitingscriteria hebben voldaan. Wanneer dit niet het geval is, wordt de inschrijving van de betreffende inschrijver terzijde gelegd. Vervolgens worden de overgebleven inschrijvingen beoordeeld op basis van de gunningcriteria. De toets op selectie- en uitsluitingscriteria en de beoordeling op gunningcriteria wordt vastgelegd in een proces-verbaal. De inschrijver met het hoogste aantal punten wint en krijgt het exclusieve recht om het openbaar vervoer te gaan exploiteren, hetgeen met een besluit tot gunning door GS wordt geformaliseerd.

Voor de vier onderzochte aanbestedingen is het beoordelingsprotocol opgenomen in het bestek<sup>65</sup>. Daarmee gaf de provincie de bestekhouders inzicht in de wijze waarop zij de inschrijvingen zou gaan beoordelen. Op de aanbesteding Noord en Zuidwest Fryslân hebben drie vervoerders ingeschreven, waarbij de provincie één inschrijving van de beoordeling heeft moeten uitsluiten omdat de betreffende vervoerder een voorbehoud bij zijn inschrijving had opgenomen<sup>66</sup>. Op de aanbestedingen Zuidoost Fryslân en het perceel Schiermonnikoog (Wadden I) heeft één vervoerder ingeschreven; bij de aanbesteding Wadden II hebben vier vervoerders op alle drie de percelen ingeschreven.

Zowel tegen het besluit tot gunning van de concessie Noord en Zuidwest Fryslân aan Connexxion als tegen het besluit tot gunning van de concessie Zuidoost Fryslân aan Qbuzz is bezwaar aangetekend. Om te voorkomen dat de bezwaren in combinatie met de korte implementatieperiode voor de concessie van Zuidoost Fryslân er toe zou leiden dat Qbuzz bij de start van de concessie niet over voldoende materieel zou beschikken, heeft de provincie met Qbuzz aanvullende afspraken moeten maken. Deze waren er op gericht het financiële risico voor de vervoerder te verminderen en zo te waarborgen dat Qbuzz hangende het bezwaar toch bereid was om de bestelling van nieuw materieel te plaatsen.

---

63 Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao), Artikel 39, lid 2.

64 Bij Noord en Zuidwest Fryslân betrof het 48% van de vragen en bij Zuidoost Fryslân 22%.

65 Zie voor inhoudelijke behandeling van gunningcriteria bijlage 3 en tabel 3.4.

66 Notitie afwijzing BBA, p. 2.

## 7. Implementatie van de concessie

Tijdens de implementatieperiode moet de (nieuwe) vervoerder de realisatie van alle in zijn inschrijving toegezegde veranderingen bij de start van de concessie voorbereiden. Negatieve ervaringen van reizigers en de provincie na de start van de concessie Noord en Zuidwest Fryslân hebben de provincie doen besluiten de implementatie van de daaropvolgende concessies anders te organiseren<sup>67</sup>. Bij de aanbestedingen Zuidoost Fryslân en Wadden II<sup>68</sup> heeft de provincie ervoor gekozen de voorbereidende werkzaamheden in de tijd te spreiden. De (nieuwe) vervoerder moet tijdens het eerste jaar van de concessie de bestaande dienstregeling continueren en kan vervoerskundige wijzigingen pas in het tweede jaar van de concessieperiode doorvoeren. Als gevolg van deze aanpak is volgens de provincie het aantal klachten bij de overgang van de concessie Zuidoost Fryslân vele malen minder dan het aantal klachten bij de overgang van de concessie Noord en Zuidwest Fryslân. Een aantal vervoerders geeft aan (goed) met deze aanpak uit de voeten te kunnen, maar zij tekenen tegelijkertijd wel aan dat deze aanpak bij een volgende aanbesteding van Noord en Zuidwest Fryslân tot minder of geen inschrijvingen kan leiden omdat de huidige exploitatiebijdrage te laag zou zijn voor het vervoersaanbod dat daar geboden wordt.

### *Planning van aanbestedingen*

Om tot een succesvolle aanbesteding te komen, moeten zowel de provincie als de vervoerder voldoende tijd hebben voor hun activiteiten binnen het aanbestedingsproces. Een harde eis bij een openbare aanbesteding is dat de provincie de vervoerders minimaal 52 dagen de tijd geeft voor het opstellen van hun inschrijving<sup>69</sup>. Voor de implementatieperiode gelden geen wettelijke eisen maar, afhankelijk van de omvang van de concessie en de eisen ten aanzien van het in te zetten materieel, is een implementatieperiode van 6 tot 9 maanden wenselijk. Een realistische planning is noodzakelijk omdat de mogelijkheden om een eventuele vertraging in te lopen beperkt zijn en de startdatum van de nieuwe concessie alleen kan worden uitgesteld in geval van een mislukte aanbesteding<sup>70</sup>.

De Rekenkamer constateert dat de provincie de oorspronkelijke plannen<sup>71</sup> voor de aanbestedingen Wadden I, Zuidoost Fryslân en Wadden II niet heeft weten te realiseren. Bij alle aanbestedingen is in het begin van het proces vertraging opgelopen waardoor de aankondiging van de aanbesteding met een maand (Wadden I) tot een half jaar (Wadden II) moest worden uitgesteld. De provincie heeft

---

67 Gesprek provincie Friesland, 22 april 2009.

68 Om vervoerders meer tijd te geven om de start van het vervoer goed voor te bereiden is de ingangsdatum van de concessie Wadden II verlengd met 2 maanden tot 1 maart 2008.

69 Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (BAO), Artikel 38, lid 2.

70 Wet personenvervoer 2000, Artikel 47.

71 In bijlage 3, tabel 3.2 is een overzicht van de planning voor de 4 aanbestedingen opgenomen.

er niet voor gekozen een deel van de opgelopen vertraging in te lopen door de inschrijvingstermijn voor vervoerders te verkorten. Bovendien kostte de beoordeling van de inschrijvingen bij met name de aanbesteding Wadden I meer tijd dan was voorzien. Hierdoor resteerde weinig tijd voor de winnende vervoerder bij deze aanbesteding om zijn inschrijving te implementeren. Ook bij de aanbestedingen Zuidoost Fryslân en Wadden II was de implementatieperiode met respectievelijk een kleine 6 en 3 maanden korter dan door vervoerders wenselijk en noodzakelijk wordt geacht. Voor de opgelopen vertragingen geeft de provincie als verklaring<sup>72</sup> dat in iedere fase van het proces vertraging kan worden opgelopen en dat dit doorgaans gebeurt in de fase dat het bestek openbaar is. Het is volgens de provincie lastig in te schatten hoeveel vragen bestekhouders zullen stellen.

Overigens kan achteraf geconstateerd worden dat de vertraging tijdens de aanbestedingsprocedure Zuidoost Fryslân voor de provincie een positief effect heeft gehad. Wanneer de provincie de planning zou hebben gehaald en daarmee de inschrijvingstermijn in maart 2008 gesloten zou zijn, had Qbuzz niet kunnen inschrijven omdat deze vervoerder op dat moment nog niet beschikte over de vereiste vergunning om openbaar vervoer te mogen verrichten<sup>73</sup>. De provincie stelt hier bij monde van de gedeputeerde<sup>74</sup> tegenover dat de vertraging juist een ongunstig effect op het aantal inschrijvers heeft gehad, vanwege externe omstandigheden die rond de nieuwe sluitingsdatum speelden (indexering BDU-bijdrage, hoge dieselprijzen, etc.), maar deze stelling wordt van de zijde van de vervoerders niet bevestigd. De Rekenkamer constateert dat de vervoerders die normaal gesproken op Nederlandse aanbestedingen inschrijven dit bij de aanbesteding Zuidoost Fryslân niet hebben gedaan en dat zonder de inschrijving van Qbuzz deze aanbesteding mislukt zou zijn.

#### *Betrokkenheid derden*

De bevoegdheid tot het verlenen, wijzigen of intrekken van een concessie komt op de grond van de Wet personenvervoer toe aan Gedeputeerde Staten<sup>75</sup>. De wet kent aan Provinciale Staten hierin geen (formele) rol toe. Provinciale Staten zijn in Fryslân niet betrokken bij het op- of vaststellen van een (ontwerp) Programma van Eisen.

---

72 Beantwoording vragenlijst provincie, 14 mei 2009, II 'planning & proces'.

73 Artikel 4, lid 1 van de Wet personenvervoer 2000 bepaalt dat het verboden is openbaar vervoer te verrichten zonder een daartoe verleende vergunning voor collectief personenvervoer. Het bezitten van een vergunning is een selectie criterium bij aanbestedingen: alvorens de inschrijving inhoudelijk te beoordelen, controleren concessieverleners of de inschrijver een geldige vergunning heeft. Op 7 mei 2008 heeft de minister van V&W de vergunning afgegeven.

74 Informatie uit telefonisch interview met gedeputeerde Adema, 14 mei 2009.

75 Wet personenvervoer 2000, artikel 20.

Dit heeft volgens de provincie<sup>76</sup> geen toegevoegde waarde zolang het (ontwerp) Programma van Eisen past binnen het door PS vastgestelde beleidskader. Voor de aanbesteding Noord en Zuidwest Fryslân vormde OVENTuur het beleidskader; voor de overige aanbestedingen was dit het PVVP 2006. Op het moment dat voor de aanbesteding Wadden I van het beleidskader werd afgeweken, hebben GS dit aan PS gemeld<sup>77</sup>. Op verzoek van PS<sup>78</sup> is deze afwijking schriftelijk toegelicht<sup>79</sup>. PS konden hiermee instemmen, waarna er voor deze aanbesteding een hoger bedrag beschikbaar kwam. Over het loslaten van het subsidieplafond bij de aanbesteding Wadden II zijn PS vooraf niet geïnformeerd<sup>80</sup>.

De provincie heeft het ontwerp Programma van Eisen voor de vier aanbestedingen voor een reactie aan de gemeenten binnen het concessiegebied aangeboden. De gemeenten vervullen daarbij een dubbelrol. Enerzijds bewaken zij de belangen van hun inwoners op het gebied van mobiliteit; anderzijds kunnen zij in hun rol van wegbeheerder de condities waaronder het openbaar vervoer moet worden uitgevoerd beïnvloeden. Een groot aantal gemeenten heeft gebruik gemaakt van de inspraakmogelijkheid.

Gedeputeerde Staten zijn ten slotte verplicht om consumentenorganisaties<sup>81</sup> om advies te vragen en wel op een zodanig tijdstip dat het advies van wezenlijke invloed kan zijn op het voorgenomen besluit<sup>82</sup>. Ook zijn GS verplicht om met de aangrenzende concessiehouders afstemmingsoverleg te voeren<sup>83</sup>. Aan beide verplichtingen hebben Gedeputeerde Staten bij de vier onderzochte aanbestedingen voldaan<sup>84</sup>.

#### *Openbaar vervoer binnen het beschikbare budget?*

De Rekenkamer is nagegaan of de concessies zijn verleend binnen het daarvoor beschikbaar gestelde budget. De provincie hanteert het uitgangspunt dat zij geen eigen middelen beschikbaar stelt voor de exploitatie van het openbaar vervoer. Voor Noord en Zuidwest Fryslân is de concessie verleend binnen het door de provincie vastgestelde

---

76 Vragenlijst I, beantwoording vraag 11, 23 maart 2009 en gesprek provincie Fryslân, 22 april 2009.

77 Brief van GS aan PS van 12 juni 2007, kenmerk 700368.

78 Tijdens de PS-vergadering van 27 juni 2007 is gevraagd schriftelijk uit te leggen hoe dit bedrag tot stand is gekomen.

79 Brief van GS aan PS van 6 november 2007, kenmerk 724645.

80 E-mail provincie Fryslân aan de Noordelijke Rekenkamer, 19 mei 2009. Achteraf is in een brief van 23 juni 2009 een toelichting gegeven. GS brief, kenmerk 832786 inzake exploitatiebijdrage openbaar vervoer Friese Waddeneilanden.

81 Wet personenvervoer 2000, artikel 27, lid 3.

82 Wet personenvervoer 2000, artikel 27.

83 Wet personenvervoer 2000, artikel 26.

84 Het ontwerp-PvE is voorgelegd aan het ROCOV; voor Wadden I is hierbij een langere reactietermijn in acht genomen omdat deze rond de jaarwisseling viel. De provincie heeft overleg gehad met het OV-bureau Groningen/Drenthe en met de provincie Overijssel.

maximum van €12,5 miljoen per jaar<sup>85</sup> aan exploitatiebijdrage. Voor Zuidoost Fryslân heeft de provincie de bijdrage uiteindelijk vastgesteld op €8,55 miljoen per jaar<sup>86</sup>. In het concessiebesluit<sup>87</sup> is opgenomen dat de subsidie is vastgesteld op €8,15 miljoen per jaar en jaarlijks een bonus van maximaal €400.000,- kan worden uitgekeerd.

Conform een besluit uit 2004<sup>88</sup> van Provinciale Staten mag de bijdrage voor het openbaar vervoer op de Waddeneilanden verhoudingsgewijs niet hoger zijn dan op de vaste wal. Nu het eerdere<sup>89</sup> uitgangspunt van een kostendekkingsgraad van 50% is verlaten, vraagt de Rekenkamer zich af waar de provincie 'verhoudingsgewijs' aan afmeet omdat er weinig tot geen andere vergelijkbare indicatoren voorhanden zijn. Uit onderstaande tabel blijkt dat indien het uitgangspunt van kostendekkingsgraad van 50% nog gehanteerd zou worden, dit in geval van de aanbesteding Wadden I al niet (meer) opging.

Tabel 2.2 beschikbare subsidiebijdragen Wadden I (prijspeil 2008)

	Subsidie	Maximaal extra	Maximaal totaal	Reizigers-opbrengsten 2005	Subsidieaandeel Min	Max
Vlieland	€120.000	39,17%	€167.000	€54.674	68,7%	75,3%
Terschelling	€350.000	39,14%	€487.000	€243.943	58,9%	66,6%
Ameland	€450.000	39,11%	€626.000	€320.276	58,4%	66,2%
Schiermonnikoog	€380.000	39,47%	€530.000	€283.561	57,3%	65,1%
<b>Totaal</b>	<b>€1.300.000</b>	<b>39,23%</b>	<b>€1.810.000</b>	<b>€902.454</b>	<b>59,0%</b>	<b>66,7%</b>

Het beschikbare budget, dat lager was dan voorheen, heeft er toe geleid dat bij de aanbesteding Wadden I slechts op één eiland is ingeschreven (Schiermonnikoog). Hoewel de provincie een zekerheid had ingebouwd om de subsidie tot maximaal €1,8 miljoen te verhogen, indien mocht blijken dat het budget van €1,3 miljoen voor de vier eilanden niet tot inschrijvingen zou leiden, is er niet ingeschreven op Vlieland, Terschelling en Ameland. Voor deze eilanden is de 'oude' concessie met een jaar verlengd en is een nieuwe aanbestedingsprocedure gestart. Bij deze aanbesteding heeft de provincie het subsidieplafond losgelaten.

Het loslaten van het subsidieplafond hield in dat binnen de beschikbare bijdrage inschrijven in eerste instantie een eis was en in tweede instantie als gunningcriterium werd gehanteerd. Wanneer één inschrijver voor een perceel binnen het basisbedrag zou blijven, zouden alle andere inschrijvers die dat niet doen, uitgesloten worden.

85 Prijspeil 2007; de exploitatiebijdrage wordt jaarlijks geïndexeerd en aangepast aan de indexatie van de BDU, die door het Rijk wordt vastgesteld.

86 In 2007 werd uitgegaan van €7,3 miljoen; in 2008 was €7,6 miljoen per jaar beschikbaar. Voor 2009 is de bijdrage vastgesteld op €8,55 miljoen en is er een mogelijkheid tot overleg bij een stijging van brandstofprijzen van meer dan 35% in één jaar.

87 Concessiebesluit ZO Fryslan, §2, p. 2.

88 PS-besluit van 30 juni 2004, PVVP 2006, p. 72.

89 In OVentuur nog als uitgangspunt gehanteerd, in PVVP 2006 niet meer opgenomen.

Wanneer er geen inschrijvers zouden zijn binnen dit basisbedrag, dan zou de subsidie die bovenop dat basisbedrag nodig is om de exploitatie uit te kunnen voeren, zwaar mee tellen bij de beoordeling van de offertes. De provincie heeft zich in dat geval ook het recht voorbehouden om de aanbesteding stop te zetten. Voor de drie eilanden is een provinciale bijdrage van €1,5 miljoen beschikbaar gesteld.

De verdeling van de bedragen over de drie eilanden in de eerste en in de tweede aanbesteding ziet er als volgt uit:

Tabel 2.3 beschikbaar budget Wadden I en Wadden II

	Maximaal Wadden I	Maximaal Wadden II	Verhoging budget I - II	Reizigers-opbrengsten 2005	Subsidieaandeel Oud	Subsidieaandeel Nieuw
Vlieland	€167.000	€192.156	+ 15,1%	€54.674	75,3%	77,9%
Terschelling	€487.000	€565.473	+ 16,1%	€243.943	66,6%	69,9%
Ameland	€626.000	€745.973	+ 19,2%	€320.276	66,2%	70,0%
<b>Totaal</b>	<b>€1.280.000</b>	<b>€1.503.602</b>	<b>+ 17,5%</b>	<b>€618.893</b>	<b>67,4%</b>	<b>70,8%</b>

Er waren vier (steeds dezelfde) inschrijvers per eiland. Na vergelijking van de offertes valt op dat twee vervoerders in elke offerte ruimschoots (in een aantal gevallen bijna of meer dan 50%) het offertebedrag van de winnend vervoerder overtreffen. De concessies voor de drie eilanden zijn verleend en gegund aan één vervoerder(combinitie)<sup>90</sup>, die voor Ameland en Terschelling precies binnen het maximale bedrag is gebleven. Voor Vlieland was geen van de inschrijvingen binnen de door de provincie beschikbare bijdrage. Dat de overschrijding binnen de perken is gebleven, acht de Rekenkamer een gelukkige meevaller. Het risico bestond immers dat de provincie (door het loslaten van het subsidieplafond) het laagste bod, ongeacht hoe hoog dit zou zijn geweest, had moeten accepteren. Een concessie mag namelijk maar één keer verlengd worden<sup>91</sup> en het is maar de vraag<sup>92</sup> of het voorbehoud van de provincie (aanbesteding stopzetten) overeind zou zijn gebleven.

## 2.3 Vertaling van beleid in aanbestedingen

Om uiteindelijk het gewenste openbaar vervoer te krijgen zoals vastgesteld door Provinciale Staten, is het van belang dat beleidsuitgangspunten uit het PVVP 2006 zijn vertaald naar eisen

90 Arriva/Taxicentrale Renesse.

91 Wp2000, artikel 47: het tijdvak waarvoor een concessie is verleend kan eenmaal door de concessieverlener voor een periode van ten hoogste 12 maanden worden verlengd, indien de aanbesteding voor een aansluitend tijdvak niet heeft geleid tot concessieverlening.

92 Ambtelijk hoor en wederhoor, schriftelijke reactie van 12 juni 2009. De provincie stelt zich op het standpunt dat het niet gunnen van de concessie en het stopzetten van de aanbesteding Vlieland tot de mogelijkheden behoorde. De houdbaarheid van deze mogelijkheid is volgens de provincie onderdeel geweest van een juridische toetsing.

en wensen in de aanbestedingen. De volgende elementen van het openbaar vervoerbeleid in Fryslân komen hierbij aan bod: het (vraaggerichte) openbaar vervoersysteem, duurzaamheid, haltevoorzieningen en uitvoeringskwaliteit.

■ **Vraaggericht openbaar vervoer**

Voor de Waddeneilanden geldt vanwege de afwijkende situatie<sup>93</sup> dat vraaggericht openbaar vervoer niet het uitgangspunt is. Het openbaar vervoer zoals dat is opgenomen in de concessie is conform de eisen uit het bestek.

Voor Noord en Zuidwest Fryslân kan gesteld worden dat het vraaggerichte openbaar vervoer is uitgewerkt in de aanbesteding. Het resultaat is dat de provincie op het eerste gezicht bovendien méér openbaar vervoer<sup>94</sup> krijgt dan waarop was gerekend. Tegelijkertijd vraagt de Rekenkamer zich af of het systeem in Noord en Zuidwest Fryslân in de toekomst ook houdbaar is. De huidige vervoerder<sup>95</sup> heeft aangegeven dat deze concessie verliesgevend is en geeft daar als verklaring voor dat bij de aanbesteding andere informatie is aangeleverd dan in de praktijk het geval blijkt te zijn. De provincie geeft aan dat vooral de eigen offerteberekeningen van de vervoerder ten grondslag liggen aan het probleem. Een consequentie van meer reizigers dan waarop was gerekend, is dat van de 109 nieuwe bussen (Fryskers) er medio 2009 nog maar zo'n 30 rijden. Volgens de vervoerder kunnen deze kleinere (schone) bussen niet de grotere vraag aan, met als gevolg dat grote (met een lagere milieunorm) bussen worden ingezet. Voor het individuele openbaar vervoer heeft dit eveneens consequenties, omdat het met de grote bussen niet mogelijk is de kleine kernen te bedienen.

De Rekenkamer signaleert een risico bij de volgende aanbesteding Noord en Zuidwest Fryslân omdat er mogelijk problemen kunnen ontstaan als het huidige voorzieningenniveau als basis dient. De provincie zal ofwel meer budget beschikbaar moeten stellen om het niveau te behouden, ofwel moeten accepteren dat enige mate van versobering van het voorzieningenniveau zal optreden. De Rekenkamer is van mening dat het preferabel is om deze keuze te maken in de fase voorafgaand aan het ontwerp Programma van Eisen. Zo niet, dan kan het risico bestaan dat er tijdens de inschrijftermijn geen inschrijvers zullen zijn, of dat de keuze gemaakt moet worden tijdens de offertebehandeling, met een (groter) risico op bezwaren tot gevolg.

---

93 Pieken en dalen samenhangend met vakantieperiodes en al dan niet toestaan van autoverkeer.

94 Zie tabel 3.1 waarin informatie over stijging/daling reizigersaantallen, dienstregeling uren en rapportcijfers sociale veiligheid in 2007 ten opzichte van 2006 is opgenomen.

95 Bron: Interviews met Connexxion (huidig vervoerder) en Veolia en jaarcijfers 2008 Connexxion.

Naast de vraag over de *houdbaarheid* van het vraaggerichte systeem, is bij de Rekenkamer de vraag gerezen of de *onderbouwing* van dit systeem op juiste en volledige informatie is gebaseerd. Eerder<sup>96</sup> heeft zij bij de berekening die als basis dient voor dit systeem haar twijfels geuit. Belangrijk in dit kader is dat de provincie niet of nauwelijks beschikt(e) over eigen relevante<sup>97</sup> informatie, maar afhankelijk was (en nog steeds is) van de zittend vervoerder. De aanbesteding van deze concessie liep parallel<sup>98</sup> aan het ontwikkelen van het vraaggerichte openbaar vervoer. Als de analyse van de provincie en de daarop volgende keuze voor het gewenste OV-systeem (deels) gebaseerd zijn op deze informatie, is er mogelijk van verkeerde vooronderstellingen uitgegaan.

In het geval van de concessie Zuidoost Fryslân constateert de Rekenkamer dat het openbaar vervoer zoals dat door de winnend vervoerder aangeboden zal<sup>99</sup> worden, dichter bij aanbodgericht dan bij vraaggericht openbaar vervoer staat. De A en B systemen zijn als het ware in elkaar geschoven en voor het individueel openbaar vervoer geldt een vast minimum aanbod. Hoewel de provincie meer openbaar vervoer krijgt dan geëist, ziet de Rekenkamer een aandachtspunt voor toekomstige aanbestedingen. Dit heeft te maken met het gegeven dat de provincie bij deze concessie heeft geëist dat de vervoerder het eerste jaar de 'oude' dienstregeling rijdt. Indien dit bij een nieuwe aanbesteding opnieuw wordt gevraagd, dan moet de nieuwe vervoerder eerst 'aanbodgericht' openbaar vervoer bieden (het huidige aanbod) en het tweede jaar het beleid van de provincie ('de vraag bepaalt') uitvoeren. Vanuit het idee dat het vervoerssysteem logisch moet zijn en duidelijkheid moet bieden voor vervoerders bij de aanbesteding, ziet de Rekenkamer dit als een aandachtspunt.

#### ■ Duurzaamheid

Het beginsel uit het PVVP 2006 dat de provincie een leidende rol zal vervullen op het gebied van duurzaamheid, is niet in alle aanbestedingen teruggekomen. Randvoorwaarden als vergunningen, financiering en infrastructuur (locatie van andersoortige tankstations en vulpunten) spelen een belangrijke rol bij duurzaam openbaar vervoer. De provincie stelt zich op het standpunt dat de vervoerder hiervoor verantwoordelijk is. De vervoerder zal, zolang onvoldoende

---

96 Zie §1.3, *OVentuur, OV-visie Fryslân 2005* onder doorberekening vraaggericht systeem.

97 Informatie over reizigersaantallen, pieken en dalen en andere informatie die nodig is voor doorberekening van lijnen en vervoersaanbod.

98 Het Programma van Eisen is gebaseerd op *OVentuur (2005)*.

99 Het eerste jaar moet de vervoerder nog de 'oude' dienstregeling rijden; pas in het tweede jaar van de concessie kan de vervoerder het eigen 'aanbod' zoals in de offerte is gedaan, gaan rijden.



zekerheid bestaat over de afschrijvingstermijn<sup>100</sup> en andere bijkomende perikelen, dit (financiële) risico niet willen lopen. Dit brengt met zich mee dat de provincie graag duurzaam openbaar vervoer wil, maar dat er nog niet voldoende punten zijn waar deze bussen kunnen tanken. De concessies worden (mede) om die reden uitgevoerd met beperkt duurzaam materieel.

Voor duurzaamheidseisen aan het materieel is in twee<sup>101</sup> aanbestedingen een aantal opties uitgewerkt, waarbij het aan de vervoerders is overgelaten de (hun) meest passende aanbieding te doen. De gedeputeerde<sup>102</sup> heeft desgevraagd aangegeven keuzes voor (type) brandstof niet te willen voorschrijven, omdat het doel belangrijker is dan het middel. De provincie heeft bepaalde voorkeuren (aardgas, elektrisch of hybride), maar als blijkt dat het voorschrijven van de wijze waarop duurzaamheid moet worden ingevuld ten koste zou gaan van het vervoeraanbod, dan laat de provincie de keuze liever over aan de vervoerders.

Bij de aanbesteding<sup>103</sup> Noord en Zuidwest Fryslân moest de inschrijver voor de optie 'milieuvriendelijke brandstoffen' één totaalprijs (prijspeil 2007) voor drie alternatieve brandstoffen noemen voor de gehele concessieperiode. De inschrijver zou verantwoordelijk worden gehouden voor de aanwezigheid van voldoende vulpunten. De nieuwe vervoerder bood een nieuw, milieuvriendelijk voertuig aan, de Frysker, speciaal ontwikkeld om het milieu zo min mogelijk te belasten en waarmee een significante emissiebesparing gerealiseerd kan worden. De concessie bevat de aanschaf van 109 nieuwe Frysker bussen. Gebleken is dat de Fryskers niet volledig worden ingezet: van de 109 zouden er medio 2009 nog zo'n 30 rijden<sup>104</sup>.

Bij de aanbesteding Zuidoost Fryslân werd naast de optie alternatieve brandstoffen<sup>105</sup> een optie 'euronormen' benoemd naar aanleiding van vragen van vervoerders. Nieuwe bussen zouden moeten voldoen aan de geldende normen op het moment van levering. De investering in alternatieve brandstoffen zou volgens een vervoerder reden zijn om de concessie te verlengen<sup>106</sup> (8 in plaats van 4 jaar). De provincie antwoordde hierop dat de concessie voor 8 jaar zal gelden en liet de reden hiervoor in het midden<sup>107</sup>.

---

100 De duur van een concessie is gemiddeld zo'n 7 – 8 jaar, vrijwel gelijk aan de afschrijvingstermijn van nieuw materieel (8 jaar). De afschrijvingstermijn van tankstations en vulpunten is zo'n 15 – 20 jaar. Het moment dat een concessie afloopt, zijn deze nog (lang) niet afgeschreven. De onzekerheid hierover en het risico daarvoor ligt bij de vervoerder.

101 Voor Noord en Zuidwest Fryslân en Zuidoost Fryslân.

102 Interview met gedeputeerde Adema, 14 mei 2009.

103 Het bestek is herzien en in maart 2006 definitief vastgesteld.

104 Interview Connexxion, 29 april 2009; interview Arriva, 22 april 2009.

105 Reactienota PvE ZO Fryslân, vraag 16, p. 8.

106 Reactienota PvE, ZO Fryslân, vraag 30, p. 12.

107 Reactienota PvE ZO Fryslân, vraag 30, p.12.

Door het gunningsmodel voor Zuidoost Fryslân zag de enige inschrijver zich genoodzaakt om naast aard(bio)gas ook biodiesel aan te bieden. De actieradius van aardgasbussen is te klein voor gebruik in het landelijke gebied zodat milieuwinst verloren gaat door extra (lege) kilometers die gereden moeten worden om te tanken. De provincie heeft zeven aard(bio)gasbussen ingekocht, hetgeen een aanzienlijk kleiner aantal is dan de vervoerder had aangeboden. Overigens heeft de vervoerder aangegeven uit te gaan van de veronderstelling dat de provincie niet voor alle bussen aardgas zou inkopen<sup>108</sup>. De provincie heeft later<sup>109</sup> aangegeven dat de afwezigheid van een dekkend netwerk van aard-/biogas, dat ook niet binnen een jaar te realiseren was, eveneens<sup>110</sup> een rol heeft gespeeld om niet alle nieuwe bussen tegelijk aan te schaffen. Overigens rijden er medio 2009 volgens de provincie nog geen aardgasbussen; dit zal vanaf december 2009 gaan gebeuren. De provincie<sup>111</sup> heeft voorts aangegeven dat medio 2009 met de vervoerder bekeken wordt van welke afnemer aardgas wordt ingekocht, hoewel de vervoerder vrij is in de keuze<sup>112</sup>. In de huidige praktijk komt het er op neer dat er aardgas met biogascertificaten wordt gekocht; er wordt aardgas getankt en de leverancier investeert een deel van het geld in het opwekken van biogas.

Duurzaamheid van het openbaar vervoer speelde een (zeer) geringe rol bij de aanbestedingen van Wadden I en Wadden II, hoewel de provincie de intentie heeft uitgesproken om de Waddeneilanden te gebruiken als proeftuin voor duurzame innovatie. Bij de eerste aanbesteding zijn de milieu-eisen aan het materieel afgezwakt<sup>113</sup> tot het bestaande niveau en bij de tweede aanbesteding zijn er geen milieu-eisen gesteld, met uitzondering van de aanbesteding Ameland. De gemeente Ameland was al gestart met het realiseren van een aardgasvulstation, dat in de loop van 2009 operationeel zal zijn en heeft een aardgasoptie voor drie bussen in het bestek<sup>114</sup> laten opnemen. Bij de gunning heeft de provincie besloten<sup>115</sup> de eenmalige bijdrage voor de vierde bus uit het Programmaplan Duurzame Energie te betalen<sup>116</sup>.

---

108 Interview Qbuzz, 21 april 2009.

109 Ambtelijk hoor en wederhoor provincie Fryslân, 16 juni 2009.

110 Ook speelde de mogelijkheid om de 7 bussen vanuit 1 punt in te zetten op omlopen die tussentijds tanken overbodig maken. Dit werkt niet in de praktijk. E-mail provincie Fryslân aan de Noordelijke Rekenkamer, 25 juni 2009.

111 Beantwoording vragenlijst fase II, VI Materieel, 14 mei 2009.

112 E-mail provincie Fryslân aan de Noordelijke Rekenkamer, 25 juni 2009.

113 Aanvankelijk was Euronorm 5 de eis, deze is afgezwakt tot Euronorm 3, de huidige Europese norm voor uitstoot.

114 Definitief bestek Wadden II, 2009-2016, p. 27 -30.

115 Eenmalige bijdrage voor de 4<sup>e</sup> bus (gunningscriterium bij de aanbesteding) is €181.000.

116 Dekking komt uit dit Programmaplan, voorfinanciering uit de BDU 2009.

■ Infrastructuur, haltevoorzieningen en busstations

Beschikbaarheid en kwaliteit van infrastructuur kunnen van invloed zijn op de uitvoering van de concessie<sup>117</sup> en kunnen daarmee een risico voor vervoerders zijn, waar zij geen invloed op kunnen uitoefenen. In de aanbestedingsdocumenten wijst de provincie<sup>118</sup> de (potentiële) vervoerders op bijvoorbeeld snelheidsremmende maatregelen die gemeenten gedurende de concessieperiode (kunnen) nemen. De vervoerders dienen hier rekening mee te houden; de provincie geeft aan dat de vervoerders hiervoor niet worden gecompenseerd.

De wegbeheerder<sup>119</sup> is ondermeer verantwoordelijk voor aanleg, beheer en onderhoud van haltes. Bij de aanbesteding Noord en Zuidwest Fryslân is bepaald dat als haltes verplaatst of vernieuwd moeten worden, de vervoerder 20% van de (ver)plaatsingskosten moet betalen. Onduidelijk is overigens wie de overige 80% voor zijn rekening neemt en in hoeverre de vervoerder invloed heeft op de verplaatsingskosten. Bij de aanbesteding<sup>120</sup> Zuidoost Fryslân uitten gemeenten kritiek op het haltebeleid van de provincie. De kwaliteit van haltes en busstations liet volgens hen in veel gevallen te wensen over. De provincie reageerde hierop door te stellen dat er een haltebeleid is, maar dat dit niet in het Programma van Eisen thuishoort. Het PvE bevat immers de eisen waar een vervoerder aan moet voldoen. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat het haltebeleid niet in latere aanbestedingsdocumenten is bijgevoegd. Voor een vervoerder is dit haltebeleid informatie waar bij hij zijn inschrijving rekening mee kan en wil houden.

Wat betreft de busstations blijkt de eigendomssituatie<sup>121</sup> een rol te spelen bij de aanbesteding in Noord en Zuidwest Fryslân en Zuidoost Fryslân. Een aantal busstations is in handen van een vervoerder, hetgeen volgens het PVVP onwenselijk is met het oog op de ontwikkeling van deze locaties en op (toekomstige) aanbestedingen. De wet<sup>122</sup> legt een gedoogplicht op aan de eigenaar voor het gebruik van halte- en stations(voorzieningen) om een goede uitvoering van de concessie (door anderen) mogelijk te maken. Uit het onderzoek komt naar voren dat de eigendomssituatie in de praktijk problemen oplevert. Dit gaat ten koste van het level playing field, ook omdat deze voorzieningen vaak op strategische locaties zijn gelegen<sup>123</sup>.

De Rekenkamer merkt hierover op dat de provincie deze problematiek voor zich uitschuift. Bij de evaluatie van het vorige PVVP in 2001

---

117 Gedacht moet worden aan verkeersremmende maatregelen met het oog op verkeersveiligheid.

118 In bijlage 3, §3.3 is onder 'haltevoorzieningen en infrastructuur' meer informatie opgenomen.

119 Dit kan naar gelang het type weg het Rijk, de provincie of de gemeente zijn.

120 Reactienota op het programma van eisen Zuidoost Fryslân.

121 In bijlage 3 (§3.2) is hier meer informatie over opgenomen.

122 Wp2000, artikel 35.

123 Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer. Procesevaluatie 2002, p. 45 Muconsult (2002).

en in het huidige PVVP zijn haltevoorzieningen en de ongewenste eigendomssituatie van busstations en –stallingen uitgebreid aan de orde gekomen. In het PVVP<sup>124</sup> staat dat het gepaster is dat deze voorzieningen in eigendom zijn van provincie of gemeente, maar in 2008 speelde deze problematiek nog een rol<sup>125</sup> bij de aanbesteding Zuidoost Fryslân. De provincie heeft eerder aangegeven dat zij voortgang op dit dossier heeft geboekt. Het in 2006 door GS vastgestelde halteplan<sup>126</sup> heeft uitsluitend betrekking op de toegankelijkheid van haltes en niet op het beheer, onderhoud én de eigendomsproblematiek. Met betrekking tot dit laatste punt heeft de gedeputeerde<sup>127</sup> desgevraagd aangegeven dat het streven is om dat in deze (GS)periode op te lossen.

#### ■ Uitvoeringskwaliteit

Eisen en wensen in het bestek over de uitvoeringskwaliteit moeten er voor zorgen dat gemaakte afspraken nagekomen worden. Het gaat dan met name om zaken waar de reiziger in de praktijk mee te maken heeft, zoals vervoersgarantie, punctualiteit, rituitval en aansluitgarantie. Na bestudering van de aanbestedingsdocumenten valt op dat deze aspecten per aanbesteding verschillend zijn geformuleerd in de bestekken<sup>128</sup>. Daarnaast leidt het koppelen van een bonus/malus aan gunningcriteria<sup>129</sup> tot strategisch inschrijven waarbij het doel voorbijgestreefd wordt. Zo lijken vervoerders weinig realistisch te hebben ingeschreven door de opties in te vullen met bijvoorbeeld 100% op punctualiteit en een 10 (als hoogste cijfer) voor de streefwaarde als het gaat om beschikbaarheid van zitplaatsen. Hiermee verdienen de vervoerders veel punten; een boete of malus zijn al op voorhand ingecalculeerd. Ditzelfde geldt in mindere mate voor andere eisen die te maken hebben met uitvoeringskwaliteit, zoals rituitval en aansluitgarantie. Hiervoor geeft de provincie gedetailleerde bestekseisen aan. Boetes op het niet nakomen van deze eisen worden niet in alle gevallen in het concessiebesluit vastgelegd.

---

124 PVVP 2006, p. 79.

125 Uit de Nota's van Inlichtingen blijkt dat vervoerders tot drie keer toe bij deze aanbesteding kritiek hebben geuit op het feit dat busstations in eigendom zijn van Arriva. Arriva wil busstations verhuren aan derden (brief van 20/02/2008) voor €352.000. De provincie geeft aan 50% van de huurprijs te willen vergoeden. Overige vervoerders claimen dat er sprake is van verkapte vorm van overheidssteun die het level playing field niet ten goede komt.

126 Halteplan toegankelijkheid Fryslân, vastgesteld door GS op 12 december 2006.

127 Informatie uit telefonisch interview met gedeputeerde Adema, 14 mei 2009.

128 In bijlage 3 (uitvoeringskwaliteit) is hier meer informatie over opgenomen.

129 In bijlage 3, tabel 3.4 zijn de gunningscriteria voor de 4 aanbestedingen opgenomen.

## 2.4 Resultaten & risico's

De Rekenkamer heeft de vraag gesteld in hoeverre de vervoerders de afspraken zoals vastgelegd in de concessie nakomen. Hoewel dit onderzoek nadrukkelijk niet ingaat op effectiviteit van beleid<sup>130</sup>, kan informatie over uitvoering van de concessie een indicatie zijn over de mate waarin met de aanbestedingen (middel) het openbaar vervoer beleid (doel) wordt gerealiseerd. Omdat dit onderzoek zich voornamelijk richt op het proces van aanbesteden tot en met de gunning van de concessie, maakt de uitvoering van de concessie geen onderdeel uit van dit onderzoek. Om toch een beeld te krijgen van de uitvoering is de vraag in hoeverre de vervoerders de afspraken nakomen aan de provincie voorgelegd. De provincie heeft daarop geantwoord<sup>131</sup> dat vervoerders niet altijd (geheel) de concessievoorschriften nakomen.

De provincie besteedt (mede daarom) veel aandacht aan monitoring en beheer, maar geeft tegelijkertijd aan dat zij door beperkte capaciteit onmogelijk 'bovenop een concessie kan zitten'. Tot 2007 hebben beheer en monitoring vooral op ad hoc basis plaatsgevonden<sup>132</sup>. Daarna zijn voorbereidingen gestart om dit op een meer structurele basis te gaan doen. In de huidige opbouwfase is volgens de provincie de eigen capaciteit nog onvoldoende om de (beheer- en monitor)taken op een minimaal niveau goed uit te voeren. Dit knelt extra omdat ook de systemen die noodzakelijk zijn voor beheer en monitoring nog niet allemaal volledig beschikbaar en ontwikkeld zijn. Streven is om eind 2010 zowel het systeem als de capaciteit<sup>133</sup> op orde te hebben.

De monitoring van de concessies heeft voor 2006 en 2007 als informatie<sup>134</sup> opgeleverd dat er een stijging in reizigersaantallen lijkt te zijn. Deze groei vindt vooral plaats in de regio Noord en Zuidwest Fryslân, waar de vervoerder claimt 47% meer busritten te hebben uitgevoerd ten opzichte van het vorige vervoersaanbod. Ook claimt deze vervoerder in 2007 bijna de helft van de in totaal bijna 18,6 miljoen busreizigers in Fryslân te hebben vervoerd<sup>135</sup>, tegen de helft van het aantal dienstregelingsuren<sup>136</sup> die in de vorige concessie werden gereden. De provincie beschikt nog niet over eigen gegevens die deze informatie kunnen ondersteunen.

De Rekenkamer signaleert hier een mogelijk risico voor de nieuwe aanbesteding van Noord en Zuidwest Fryslân, waarvoor de eerste

---

130 De beleidsevaluatie van Gedeputeerde Staten die najaar 2009 wordt verwacht gaat hier op in.

131 Beantwoording vraag 39 vragenlijst I, 23 maart 2009.

132 Uitvoeringsprogramma 2008, p. 38.

133 Medio 2009 wordt aan GS een voorstel gedaan (nota beheerbeleid), waarin uitgangspunten voor het beheer van de concessies en een voorstel voor uitbreiding van capaciteit wordt gedaan.

134 Uitvoeringsprogramma 2009, p.p.14-15.

135 Uitvoeringsprogramma 2009, p. 12.

136 In bijlage 3, tabel 3.3 is hier meer informatie over opgenomen.

stappen begin 2010 moeten worden gezet. Het ontbreken van eigen gegevens brengt met zich mee dat de provincie (wederom) afhankelijk is van de vervoerder voor gegevens. Dit kan consequenties hebben voor het realiteitsgehalte van het (gewenste) voorzieningen niveau en voor de informatievoorziening voorafgaand en tijdens de aanbesteding aan andere potentiële vervoerders en daarmee voor het level playing field.

De provincie voert in dat verband aan dat niet zij, maar de zittende vervoerder verantwoordelijk is voor juiste en tijdige gegevensvoorziening. Voor wat betreft de juistheid van de gegevens staat buiten kijf dat de vervoerder en het accountantsbureau daarvoor de formele verantwoordelijk dragen. De Rekenkamer is evenwel van mening dat de provincie op grond van haar regierol in het aanbestedingsproces en de zorg voor het creëren en bewaken van een level playing field additionele controle zou moeten uitoefenen.

## 2.5 Analyse

Het proces en de wijze van aanbesteden overziend, constateert de Rekenkamer dat er sprake is van een opgaande lijn in de zin dat er verbeteringen zichtbaar zijn in het proces en de wijze van aanbesteden. Eerdere ervaringen zijn in elke daaropvolgende aanbesteding toegepast. Als men het optimistisch bekijkt, dan zijn drie van de vier aanbestedingen op tijd afgerond, zijn vrijwel alle concessies binnen het uiteindelijke (verhoogde) budget verleend en heeft de provincie meer openbaar vervoer voor haar geld gekregen, hoewel niet altijd binnen het door haar gewenste systeem.

Onduidelijkheden over het vraaggerichte systeem en over ontsluitingseisen hebben echter tot veel vragen geleid. Duurzaamheid in het openbaar vervoer is ondanks de ambities van de provincie tot nu toe beperkt van de grond gekomen. De problematiek rond busstations is tijdens de aanbestedingen van invloed geweest op het level playing field, evenals de informatievoorziening over reizigersopbrengsten en –aantallen. De Rekenkamer heeft een discrepantie gesignaleerd tussen het tarievenbeleid van de provincie en de mogelijkheden voor vervoerders om hun opbrengstverantwoordelijkheid waar te kunnen maken. De provincie meent<sup>137</sup> dat de vervoerders weinig initiatief tonen om de ontwikkelingsfunctie handen en voeten te geven. Aan de andere kant lijkt de ontwikkelingsvrijheid nogal beperkt te zijn door de gedetailleerde eisen in de bestekken.

Daarnaast hebben de vervoerders aangegeven dat de grens in zicht komt, indien de provincie bij de nieuwe aanbestedingen een gelijkblijvend subsidiebedrag hanteert. Marktwerking heeft in hun optiek inderdaad meer openbaar vervoer voor hetzelfde geld opgeleverd, maar volgens de vervoerders moet de provincie realistisch blijven. Ervaringen in Scandinavië en de laatste resultaten

---

<sup>137</sup> Ambtelijk hoor en wederhoor provincie Fryslân, 16 juni 2009.

in Nederland<sup>138</sup> bevestigen volgens de vervoerders hun beeld dat de beschikbare budgetten niet meer in verhouding staan tot het gewenste (hoge) voorzieningenniveau. Bij volgende aanbestedingen mag de provincie volgens hen niet verwachten dat er inschrijvingen komen als (opnieuw) de exploitatiebijdrage wordt gekort. Afgezien van de vraag of het bovenstaande een realistisch scenario is dan wel dat marktpartijen dit standpunt huldigen om hun eigen positie te versterken, wijst de Rekenkamer er op dat de concessie Noord en Zuidwest Fryslân binnen budget is aanbesteed, maar in de praktijk vermoedelijk<sup>139</sup> verliesgevend is.

Of het vraaggerichte openbaar vervoer in de toekomst houdbaar zal zijn, is in belangrijke mate afhankelijk van het inzicht in de daadwerkelijke vraag, de omvang van het financiële kader en de aanwezigheid van informatie over het realiteitsgehalte van het voorzieningenniveau.

---

138 Gedacht kan worden aan de recente aanbesteding Groningen (stad en provincie)/ Drenthe; er was geen inschrijving binnen het oorspronkelijke subsidiebedrag omdat dit niet toereikend was.

139 Niet alleen de huidige vervoerder Connexxion, maar ook Veolia heeft de verliesgevendheid van de concessie op basis van de gepubliceerde jaarcijfers 2008 Connexxion aangegeven.

## 3 Conclusies en aanbevelingen

---

### 3.1 Conclusies

De Noordelijke Rekenkamer concludeert dat de vier in het onderzoek betrokken aanbestedingen zijn geslaagd. De concessies zijn binnen de (uiteindelijke) termijn en binnen het (verhoogde) budget verleend. Er rijdt openbaar vervoer in Fryslân dat overeenkomt met het gewenste systeem, namelijk een verdeling van aanbod aan openbaar vervoer in gebieden waar de vraag hoog is en in gebieden waar minder reizigers van het openbaar vervoer gebruik maken.

De Rekenkamer merkt daarbij op dat indien de omstandigheden bij de aanbesteding van Zuid Oost Fryslân slechts iets anders waren geweest, deze concessie zeer waarschijnlijk opnieuw had moeten worden aanbesteed. En als de provincie niet tot twee keer toe bereid was geweest het budget voor het openbaar vervoer op de Waddeneilanden te verhogen, zou deze aanbesteding zeer waarschijnlijk mislukt zijn. De vraag of (de wijze van) aanbesteden hier in belangrijke mate een rol in heeft gespeeld, moet naar de mening van de Rekenkamer ontkennend worden beantwoord. De onderzochte aanbestedingen waren de eerste die zijn uitgevoerd onder het nieuwe beleid in een periode waar externe factoren grote invloed hadden op de ‘speelruimte’ van provincie en vervoerders. Verbeteringen in het proces en de wijze van aanbesteden zijn ook volgens vervoerders zichtbaar.

De provincie Fryslân ziet openbare aanbesteding als een middel om de doelstellingen voor het openbaar vervoer te bereiken. De Rekenkamer concludeert dat nog niet alle doelstellingen tot resultaat hebben geleid. Zij wijt dit eerder aan de (politieke) keuzes en de wijze waarop de provincie haar ambities gestalte geeft, dan aan het proces en de wijze van aanbesteden. De keuze om geen eigen provinciale middelen ter beschikking te stellen voor de exploitatie van het openbaar vervoer, maar deze volledig uit de bijdrage BDU te bekostigen, maakt provincie en vervoerders afhankelijk van de (door hen niet te beïnvloeden) jaarlijkse indexering, terwijl het voorzieningenniveau voor langere tijd<sup>140</sup> wordt vastgelegd.

Duurzaamheid in het openbaar vervoer bevindt zich binnen de invloedssfeer van de provincie. Het realiseren van doelstellingen op dit gebied komt mondjesmaat van de grond. Bij drie van de vier aanbestedingen is dit deels te wijten aan de keuzes die bij het aanbestedingsproces zijn gemaakt, zoals minder schone bussen ‘inkopen’ dan aangeboden en uiteindelijk geen of lage milieueisen stellen aan het materieel dat op Vlieland, Terschelling en Schiermonnikoog rijdt. Ameland heeft zelf een duidelijke keuze gemaakt en is daar (gedeeltelijk) door de provincie in gefaciliteerd.

---

<sup>140</sup> De looptijd van de in het onderzoek betrokken concessies varieert van 4 tot 8 jaar.



De Rekenkamer schrijft het tot nu toe beperkt invullen van de duurzaamheidsdoelstelling ook toe aan de patstelling waarin de provincie zich bevindt. Voor randvoorwaarden zoals financiering, vergunningen en locaties van tankstations/vulpunten zijn de vervoerders volgens de provincie verantwoordelijk. De (financiële) risico's maken vervoerders terughoudend met investeringen hierin, omdat de duur van een concessie en de afschrijvingstermijn van deze investeringen ver uit elkaar liggen. Desgevraagd heeft de provincie<sup>141</sup> aangegeven dat zich op dit punt wrekt dat er 'schotten in het provinciehuis' zijn; duurzaamheid is het taakveld en de verantwoordelijkheid van een andere provinciale afdeling en behoort niet tot het werkveld én budget van de afdeling verkeer en vervoer. De gedeputeerde is desgevraagd<sup>142</sup> van mening dat als de provincie bepaalde ambities uitspreekt, de nodige middelen daarvoor (eventueel uit andere budgetten) beschikbaar moeten worden gesteld. De Rekenkamer is van mening dat de provincie de eerstverantwoordelijke is om deze impasse te doorbreken. De provincie heeft zich ten doel gesteld een leidende rol op duurzaamheidsgebied te vervullen en bevindt zich, eerder dan de vervoerders, in de positie om hier invulling aan te geven.

Een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van de doelstellingen van het openbaar vervoer zijn haltevoorzieningen. Bij de evaluatie van het vorige PVVP en bij de behandeling van het huidige PVVP is aandacht gevraagd voor beheer en onderhoud daarvan. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat hier nog weinig voortgang in is geboekt. Ook de eigendomssituatie van busstations is een al langer spelend probleem, waar de provincie tot nu toe nog geen adequate oplossing voor heeft weten te vinden. De problematiek kan de gewenste groei in het gebruik van openbaar vervoer belemmeren, omdat haltes en busstations van invloed zijn op de uitstraling en aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer. Daarnaast beïnvloedt de eigendomssituatie het level playing field bij de aanbestedingen en kan om die reden een rol spelen bij het al dan niet slagen van aanbestedingen. De Rekenkamer verwacht vanwege het belang hiervan dat de provincie hier voortvarend mee aan de slag gaat, zeker nu de eerste stappen voor de volgende aanbesteding begin 2010 moeten worden gezet.

De Rekenkamer wijst daarnaast op het gegeven dat het PVVP 2006 zoals dat bekend<sup>143</sup> is, op het punt van haltevoorzieningen niet meer actueel is. Volgens de provincie vraagt de invoering van een robuust netwerk van openbaar vervoer om investeringen, zoals kwalitatief hoogwaardige haltevoorzieningen. De kosten hiervoor zijn in het PVVP<sup>144</sup> geraamd op in totaal €10 miljoen in de periode tot eind 2010.

---

141 Informatie uit interview met afdeling V&V op 22 april 2009.

142 Interview met gedeputeerde Adema, 14 mei 2009.

143 Gedrukte versie van het PVVP 2006 en de versie die op internet wordt gepubliceerd op: [www.kpvp.nl/files\\_content/verkeersplannen/PVVP%20Fryslan%202006.pdf](http://www.kpvp.nl/files_content/verkeersplannen/PVVP%20Fryslan%202006.pdf). Geciteerd op 23 juni 2009.

144 PVVP 2006, p. 28.

Met het later vastgestelde coalitieakkoord<sup>145</sup> is dit beleid tot een 'dode letter' verworden, omdat de financiën hiervoor niet meer beschikbaar werden gesteld. Volgens de provincie<sup>146</sup> is dit de gebruikelijke praktijk: eerst beleid, dan de middelen. Vanuit het oogpunt van betrouwbare informatie jegens derden acht de Rekenkamer het gewenst dat deze aanpassing van beleid in een latere of digitale versie van het PVVP is opgenomen.

Ten slotte vraagt de Rekenkamer aandacht voor haalbaarheid en houdbaarheid van het uitgangspunt van vraaggericht openbaar vervoer, met name bij de invulling van de gewenste situatie in de praktijk. De verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen provincie en vervoerders, heeft de vraag doen rijzen of vervoerders die verantwoordelijkheden kunnen waarmaken. Deze verdeling tussen beide partijen lijkt enigszins uit balans. De provincie legt bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor (ontwikkeling en groei van) het vraaggerichte openbaar vervoer bij de vervoerders, maar houdt de mogelijkheden voor vervoerders om verdere groei en meer opbrengsten te realiseren grotendeels in eigen hand door verregaande invloed op de tarieven te houden en het voorzieningenniveau (zeer) gedetailleerd voor te schrijven.

In aanvulling hierop pleit de Rekenkamer er in het algemeen voor dat de provincie meer verantwoordelijkheid neemt voor het invullen van haar eigen ambities en terughoudend(er) is met het neerleggen van verantwoordelijkheden bij anderen. De suggesties gedaan bij de evaluatie van het vorige PVVP, zoals een duidelijker regierol van de provincie, meer bestuurlijke durf tonen en duidelijker keuzes maken, zijn naar de mening van de Rekenkamer nog steeds actueel.

### 3.2 Aanbevelingen

De uitkomsten van het onderzoek bieden mogelijkheden de uitvoering van het beleid voor openbaar vervoer verder te verbeteren. Binnen de looptijd van het PVVP doet zich in het algemeen twee keer de mogelijkheid voor het gewenste beleid te realiseren in concessiebesluiten. Nu begin 2010 de tweede mogelijkheid zich voordoet omdat de eerste fase voor de nieuwe aanbestedingsronde (Noord en Zuidwest Fryslân) in gang moet worden gezet, biedt dit naar de mening van de Rekenkamer een uitgelezen kans (beleids) uitgangspunten en uitvoering tegen het licht te houden en waar nodig te heroverwegen. Bij deze discussie zou de GS-evaluatie over de effectiviteit van het openbaar vervoer (najaar 2009) betrokken moeten worden.

---

<sup>145</sup> Coalitieakkoord 2007 – 2011.

<sup>146</sup> Ambtelijk hoor en wederhoor provincie Fryslân, 16 juni 2009.

### *Beleid en uitgangspunten*

De Noordelijke Rekenkamer geeft de provincie Fryslân in overweging een aantal beleidsuitgangspunten voor openbaar vervoer te bezien op haalbaarheid en houdbaarheid. In het bijzonder doelt zij daarbij op:

- **Realistische inschatting van wensen en middelen**

Bij confrontatie met een lagere (BDU) bijdrage en de eigen wens voor een gelijkblijvend voorzieningenniveau, moet de provincie zich afvragen of het vraaggerichte systeem houdbaar is. Als de provincie het financiële gat tussen wensen en mogelijkheden voornamelijk als probleem bij de vervoerders legt, loopt zij het risico dat er geen of te hoge inschrijvingen zullen komen. Als de provincie niet bereid is dit risico te nemen zal zij ofwel af moeten stappen van haar uitgangspunt om geen autonome middelen beschikbaar te stellen ofwel de eisen met betrekking tot het basisvoorzieningenniveau moeten versoberen.

- **Leidende rol bij duurzaamheid in OV krachtiger invullen**

Om doelstellingen op het gebied van duurzaamheid in het openbaar vervoer te realiseren, zou de provincie de door haar gewenste leidende rol op dit gebied krachtiger moeten invullen. Duidelijke keuzes en acties/maatregelen die dit uitgangspunt ondersteunen, kunnen er voor zorgen dat de provincie de ambities waarmaakt. Zo zorgt bijvoorbeeld de veelheid aan duurzaamheidsopties tot een minder aantrekkelijk bestek, terwijl er waarschijnlijk voor een aantal opties geen budget is, maar deze wel verplicht moeten worden ingevuld. Het voorbeeld van Ameland zien dat een duidelijke keuze (aardgasbussen) en zelf de realisatie van een vulpunt ter hand nemen, tot resultaat leidt.

- **Budget en omvang concessiegebieden Waddeneilanden heroverwegen**

Het uitgangspunt dat de bijdrage voor het openbaar vervoer op de Waddeneilanden verhoudingsgewijs niet hoger mag zijn dan voor het openbaar vervoer op de vaste wal is met de laatste aanbesteding van de Waddeneilanden verlaten. Als de provincie er voor kiest dit uitgangspunt bij volgende aanbestedingen wel te hanteren, geeft de Rekenkamer de provincie in overweging de vier concessies tot één concessiegebied samen te voegen. Dit kan de opbrengsten voor vervoerders vergroten en daarmee de concessie aantrekkelijker maken. Nu in 2010 de eerste fase voor de aanbesteding Schiermonnikoog zal beginnen, verdient het aanbeveling de discussie hierover eind 2009 te voeren. De concessie kan dan voor vier jaar worden verleend (tot 2016) en loopt daarmee in tijd weer in de pas met de overige drie eilanden. Deze aanbeveling sluit aan bij het voornemen in het PVVP<sup>147</sup> om de voor- en nadelen van de samenvoeging van concessiegebieden gedurende de looptijd van het PVVP te onderzoeken.

Overigens verdient het aanbeveling het begrip ‘verhoudingsgewijs’ te operationaliseren, nu het uitgangspunt van 50% kostendekkingsgraad voor het openbaar vervoer is verlaten. Onduidelijk is aan welke andere

---

147 PVVP 2006, p. 83.

indicatoren de provincie de bijdrage voor de Waddeneilanden ten opzichte van de vaste wal afmeet.

- **PVVP actueel houden**

Als het vastgestelde beleid zoals geformuleerd in het PVVP tussentijds wijzigt, verdient het aanbeveling deze wijziging tot uitdrukking te brengen, bijvoorbeeld in de digitaal gepubliceerde versie. Op deze wijze blijft de informatievoorziening jegens derden actueel en betrouwbaar.

#### *Randvoorwaarden*

De invloed van vervoerders is op een aantal zaken in de randvoorwaardelijke sfeer gering zo niet afwezig, terwijl zij tegelijkertijd geconfronteerd worden met de financiële risico's of consequenties daarvan. De provincie is in de positie en/of heeft de (gedeelde) verantwoordelijkheid daar verandering in te brengen. De Rekenkamer doelt in het bijzonder op:

- **Voorwaarden overwegen voor kwaliteit en aanbod openbaar vervoer**  
Snelheidsremmende maatregelen zijn van invloed op de kwaliteit van en het aanbod aan openbaar vervoer. Hoewel dit tot de invloedssfeer van de betreffende gemeenten behoort, kan de provincie hier meer invloed op uitoefenen. De provincie zou bij de (ook door gemeenten gewenste) kwaliteit van het openbaar vervoer als voorwaarden kunnen stellen dat bij die kwaliteit en dat aanbod hoort dat er tussentijds geen beperkingen/belemmeringen<sup>148</sup> worden opgeworpen. Ook kan de provincie, indien van toepassing, bij een toewijzing van een subsidie voor dergelijke maatregelen de gevolgen voor het openbaar vervoer zwaar(der) laten meewegen. Het systeem functioneert immers als geheel, waardoor wijzigingen in één gemeente doorwerken en van invloed zijn op het openbaar vervoer in het hele concessiegebied.

- **Problematiek halte- en busstations voortvarend aanpakken**  
De (voortdurende) problematiek rondom de eigendomssituatie van de busstations vloeit voort uit het feit dat bij de introductie van de marktwerking naar de mening van de provincie<sup>149</sup> een weeffout is gemaakt. Toen is niet geregeld dat de eigendom zou overgaan naar de overheid, waardoor de huidige situatie zowel bij de aanbestedingen als de uitvoering van de concessie tot problemen leidt. De gedeputeerde heeft desgevraagd<sup>150</sup> aangegeven dat het streven is om dit probleem deze (GS)periode op te lossen. Dat het probleem tot op heden niet is afgerond, is volgens de provincie terug te voeren op een capaciteitstekort om alle taken rond openbaar vervoer uit te voeren.

---

<sup>148</sup> Informatie over deze problematiek en bevindingen zijn terug te vinden in §3.2 van bijlage 3 onder 'kwaliteit en beschikbaarheid weginfrastructuur'.

<sup>149</sup> Informatie uit interview met gedeputeerde Adema op 14 mei 2009. De gedeputeerde doelde op het feit dat er minder geld ter beschikking kwam, maar dat niet geregeld is dat de overheid eigenaar wordt van de voorzieningen – hetgeen in de huidige situatie tot extra kosten leidt.

<sup>150</sup> Interview met gedeputeerde Adema, 14 mei 2009.

De Rekenkamer verwacht vanwege het belang hiervan dat de provincie hier voortvarend mee aan de slag gaat, zeker nu de eerste stappen voor de volgende aanbesteding begin 2010 moeten worden gezet.

#### *Wijze en proces van aanbesteden*

De opgaande lijn en toegepaste ervaringen bij eerdere aanbestedingen laten onverlet dat er nog een aantal zaken voor verbetering vatbaar is, zoals:

- Meer duidelijkheid en ruimte in aanbestedingsdocumenten verschaffen

De provincie zou meer duidelijkheid bij de aanbestedingen kunnen verschaffen, gezien de grote hoeveelheid vragen (en bijbehorende informatie-uitwisseling). Niet alleen voorkomt dit extra werk (voor provincie en vervoerders), maar zo kunnen vertragingen gedurende de aanbesteding verminderd worden. Ook zou de provincie in een eerder stadium duidelijkheid kunnen bieden over het wel/niet 'inkopen' (lichten) van opties. Nu bestaat het risico dat het materieel te laat besteld wordt omdat de termijn waarbinnen die onduidelijkheid blijft bestaan, te lang is.

Ook de mate van gedetailleerdheid in de bestekken heeft tot veel vragen geleid. De provincie zou kunnen overwegen om voor bepaalde aspecten eerder het einddoel te benoemen (bijvoorbeeld verminderen emissie-uitstoot of vergroten van de vraag) dan gedetailleerde en soms tegenstrijdige eisen voor te schrijven. Hierdoor kan het aantal vragen wellicht beperkt worden, hetgeen tot minder vertraging in de planning leidt. Er ontstaat ook meer ruimte voor ontwikkeling.

- Informatievoorziening en monitoring verbeteren

Om in de toekomst niet afhankelijk te zijn van anderen, hetgeen relevant is vanuit het oogpunt van onderbouwing van het gewenste openbaar vervoer en vanuit het oogpunt van realistische concessies, zou de provincie gebaat zijn bij goede 'eigen' informatie. Zo kan de provincie meer recht doen aan haar rol als regisseur van het aanbestedingsproces en het level playing field bewaken. Deze aanbeveling sluit aan bij het voornemen van de provincie meer inzet op informatievoorziening en monitoring te (gaan) plegen.

- Gunningssystematiek verbeteren

De huidige gunningsystematiek leidt op bepaalde onderdelen tot strategisch inschrijven of brengt onduidelijkheden/risico's voor de vervoerders met zich mee, waardoor inschrijving minder aantrekkelijk wordt. Opties die uiteindelijk niet gehonoreerd worden maar wel meewegen in de beoordeling leiden tot suboptimale keuzes. Door het realiteitsgehalte van de opties te bezien en sterke keuzes te maken, kan de provincie dit probleem wegnemen. Dit kan door van de optie een onvoorwaardelijk gunningscriterium te maken of alleen van de optie gebruik te maken als de geoffreerde prijs meevalt. Ook de opties voor meer-/minderwerk en het daaraan toekennen van het aantal punten zouden vooraf op hun realiteitsgehalte moeten worden getoetst.

De Rekenkamer heeft de vervoerders gevraagd welke verbetermogelijkheden zij voor volgende aanbestedingen zien. De suggesties die in lijn zijn met de bevindingen van het onderzoek en nog niet hierboven zijn benoemd, wil de Rekenkamer de provincie niet onthouden en zijn hieronder weergegeven:

- tijdige levering van informatie van zittend vervoerder of de inschrijvingstermijn verlengen

Vanwege het belang van informatie over reizigersaantallen en personeelsopgave voor doorberekening van de offerte moet elke vervoerder voldoende tijd hebben om deze informatie in zijn inschrijving te verwerken. Als deze informatie in een zeer laat stadium wordt aangeleverd, zou de provincie kunnen overwegen de inschrijvingstermijn te verlengen;

- marktconsultatie

Organiseer voorafgaand aan de publicatie van het bestek een marktconsultatie om een realistische(r) aanbesteding te organiseren;

- landelijk afstemmen van aanbestedingen

De provincie zou in beeld moeten hebben hoeveel aanbestedingen er elders lopen of zijn gepland om de kans te vergroten dat vervoerders inschrijven.

Ten slotte geeft de Noordelijke Rekenkamer Gedeputeerde Staten in overweging om de Staten meer bij het proces van aanbesteden te betrekken. Het is de Rekenkamer opgevallen dat in bepaalde fasen aan iedere belanghebbende informatie wordt verschaft, behalve aan Provinciale Staten. Zo lang Gedeputeerde Staten binnen de kaders van het vastgestelde beleid blijven, hoeven zij formeel Provinciale Staten niet te informeren over een (lopende) aanbesteding. De Rekenkamer proeft echter achter het verzoek van de Staten tot dit onderzoek niet alleen een wens tot meer informatie, maar ook een wens tot zekerheid 'dat het wel goed komt'. Een dergelijke zekerheid valt niet te geven, maar additionele informatie kan er wel aan bijdragen dat de kaderstellende rol van Provinciale Staten daadwerkelijk inhoud krijgt.



## 4 Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer

---

De Noordelijke Rekenkamer heeft haar concept-rapport op 6 juli 2009 aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Zij heeft het College van Gedeputeerde Staten gevraagd naar de mate waarin GS de conclusies uit het rapport onderschrijven en de aanbevelingen overnemen. De reactie van GS per brief van 25 augustus is hieronder integraal weergegeven. Het hoofdstuk sluit af met een nawoord van de Rekenkamer.

### 4.1 Reactie GS Fryslân

“Wij stellen vast dat u in grote lijnen het beleidskader, de context en onze wijze van aanbesteden goed doorgrond en beschreven heeft. Het verheugt ons te lezen dat de Noordelijke Rekenkamer concludeert dat de aanbestedingen geslaagd zijn en dat verbeteringen in het proces in opeenvolgende aanbestedingen zichtbaar zijn. In grote lijnen kunnen wij ons vinden in de rapportage en de conclusies zoals u die beschrijft en deze zullen we dan ook grotendeels overnemen. Voor zover dat relevant is voor de conclusies en aanbevelingen, hebben wij de volgende opmerkingen:

#### *Haalbaarheid en houdbaarheid van het systeem; realistische inschatting van wensen en middelen*

Op verschillende plaatsen in het rapport vraagt u aandacht voor de haalbaarheid en houdbaarheid van vraaggericht openbaar vervoer. Daarbij richten uw opmerkingen zich niet zozeer op het beleidsconcept van vraaggericht openbaar vervoer maar op de vraag of het huidige aanbod bij komende aanbestedingen uit financieel oogpunt nog wel te behouden is. Wij delen uw zorgen in deze over het aanbod in de toekomst. Wel zijn wij ervan overtuigd dat het in het PVVP neergelegde OV-beleid handvatten biedt om hiermee om te gaan.

Verder stelt u met betrekking tot het vraaggerichte systeem de vraag in hoeverre de gekozen verantwoordelijkheidsverdeling en het voorgeschreven minimale voorzieningenniveau te rijmen zijn met een vraaggericht systeem. Wij begrijpen uw vraag. Een totaal vraaggericht systeem is, zoals bleek bij discussie tijdens het opstellen van het PVVP, niet gewenst. Derhalve is er een aantal aanvullingen aan het systeem toegevoegd om aan twijfels tegemoet te komen en de scherpe kanten eraf te halen. Wij zijn van mening dat de uitwerking wellicht voor hernieuwde discussie vatbaar is, maar dat nog steeds een goed denkkader vormt en een goede basis voor aanbestedingen.

Het gedurende het eerste jaar doorrijden van de bestaande dienstregeling is voor de continuïteit van het vervoer voor de reiziger een succes. Dit is gebleken bij de aanbesteding van Zuid-Oost Fryslân. Betreffende de concessie Noord en Zuidwest Fryslân zijn we ervan bewust dat het doorrijden van de huidige dienstregeling bij concessie overgang financiële risico's met zich mee brengt.



De meest centrale aanbeveling is in onze ogen uw aanbeveling om de wensen en de beschikbare middelen voor het OV nog eens goed tegen het licht te houden. Wij kunnen begrijpen dat uw rapportage leidt tot deze aanbeveling. Een discussie hierover gaat in principe over de wenselijkheid en de dekking van het huidige beleid en de doorwerking van dit beleid op andere beslissingen zoals de: consequenties van de indexering van de BDU, het gewenste voorzieningenniveau, de verantwoordelijkheden die bij de vervoerder worden neergelegd, maar ook de wijze waarop aan de duurzaamheidsdoelstelling wordt vormgegeven en de wijze waarop met de haltevoorzieningen wordt omgegaan. Niet alleen uw rapportage, maar ook de evaluatie van het openbaar vervoerbeleid en de ervaringen met de huidige concessies zijn aanleiding voor een discussie met Provinciale Staten over de wensen versus de beschikbare middelen.

#### *Leidende rol bij duurzaamheid in OV krachtiger invullen*

Wat betreft uw aanbeveling om de leidende rol met betrekking tot de duurzame brandstof in OV krachtiger in te vullen zijn de afgelopen periode stappen ondernomen. Inmiddels zijn aard/biogas en elektriciteit de twee peilers vanuit de provincie, waarop wij ons gaan richten met het OV. Bij de start van een volgende aanbesteding zal er duidelijkheid zijn over ambities en middelen en zal er een kader beschikbaar zijn. Dit kader wordt momenteel ontwikkeld, mede op basis van het Energieakkoord en de notitie Fryslân duurzaam.

#### *Budget en omvang concessiegebied Waddeneilanden heroverwegen*

Wat betreft de aanbeveling over de Waddeneilanden wordt begin 2010 een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheid en wenselijkheid van het samenvoegen van concessiegebieden binnen Fryslân. Hierin zal ook overwogen worden om de concessies voor de Waddeneilanden samen te voegen of toe te voegen aan een van de andere concessies. Verder zal het gewenste voorzieningenniveau op de Wadden en het beschikbare budget daarvoor ook onderwerp van discussie met Provinciale Staten kunnen zijn bij een bredere discussie over wensen versus beschikbare middelen.

#### *PVVP actueel houden*

Wij onderschrijven de aanbeveling om wijzigingen in de uitvoering van het PVVP-beleid duidelijk extern te communiceren. Daarbij kunnen wij inderdaad gebruik maken van de mogelijkheid om een aantekening te plaatsen bij de via internet raadpleegbare versie van het PVVP. Een ander belangrijk communicatiemiddel is het jaarlijkse Uitvoeringsprogramma verkeer en vervoer, welke wij in september elk jaar vaststellen. Deze is ook digitaal beschikbaar via internet.

#### *Voorwaarden overwegen voor kwaliteit en aanbod openbaar vervoer*

Ten aanzien van een aantal zaken in de randvoorwaardelijke sfeer, zoals snelheidremmende maatregelen en haltevoorzieningen, adviseert u om minder risico bij de vervoerder neer te leggen of risico's weg te nemen. U wijst daarbij vooral op de relatie tussen snelheidsremmende maatregelen en de kwaliteit van het aanbod. In het verleden is getracht

convenanten af te sluiten waarin strikte afspraken over wegkwaliteit en OV-aanbod werden vastgelegd. Het vraaggerichte systeem biedt gemeenten echter onvoldoende zekerheid over de routekeuze om harde afspraken te kunnen maken over weginrichting. In het kader van de samenwerkingsagenda provincie-gemeente is de weginrichting en de relatie met het OV onderwerp van afspraken om risico's te beperken.

#### *Problematiek halte- en busstations voortvarend aanpakken*

Vanuit de Ketenmonitor (stichting OPC) blijkt dat Friesland slecht scoort daar waar het OV infra structuur betreft (onder andere wachtruimtes, kaartverkoop, informatievoorziening, overige voorzieningen). In de begroting voor 2010 is geld (€2,4 miljoen) opgenomen voor het opwaarderen van de haltevoorzieningen. Hiermee verwachten wij een kwaliteitsslag te maken met onze haltes. Naast de kwaliteitsslag rond infra voorzieningen is het ook de doelstelling van het college om de eigendomsproblematiek van de stations op te lossen door het eigendom van de stations bij de provincie en/of gemeente onder te brengen. Dit is nodig voor een goede marktwerking bij aanbesteding. Hierdoor wordt het voor de provincie ook mogelijk om eenheid in vorm en uitstraling van de OV-infra te bewerkstelligen. Deze problematiek wordt daarom reeds voortvarend opgepakt.

Afgelopen jaar zijn omtrent de busstations Leeuwarden en Heerenveen de gesprekken rond eigendom reeds opgestart. Om een daadwerkelijke verbetering te maken in de kwaliteit van deze beide busstations denken wij €10 miljoen nodig te hebben. Hiervoor zullen wij een voorstel indienen bij de kadernota 2011.

#### *Wijze en proces van aanbesteden*

De Provinciale Staten hebben een kaderstellende en controlerende rol. Middels het PVVP en Oventuur hebben de Staten de kaders aangegeven waarbinnen GS uitvoering geeft aan de aanbestedingen. De totstandkoming van het rapport aanbestedingen in het Openbaar Vervoer in Fryslân komt voort uit de controlerende rol. De uitvoering van de aanbestedingen zijn tot nu toe goed verlopen. De problemen waren grotendeels te herleiden naar de landelijke context. Met de uitkomsten van dit rapport kunnen wij, samen met u, constateren dat de aanbesteding tot dusver succesvol zijn geweest. Wij willen de Provinciale Staten op dezelfde wijze blijven betrekken zoals we nu doen”.

## 4.2 Nawoord Rekenkamer

De belangrijkste aanbeveling van de Rekenkamer betreft de te voeren discussie met Provinciale Staten over het gewenste voorzieningenniveau van openbaar vervoer en het daarvoor beschikbare budget. Gedeputeerde Staten van Fryslân erkennen dit belang en gaan in hun nawoord uitvoerig in op de verschillende rollen van Provinciale Staten bij aanbestedingen, maar besteden nauwelijks aandacht aan hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid. Met name het bewaken van een eerlijke uitgangspositie en het verstrekken van informatie gedurende een aanbesteding zijn zaken die GS in hun uitvoerende rol zelfstandig kunnen verbeteren.



# Bijlage 1 Afkortingen en begrippenkader

---

ACOV	Attractief Collectief Openbaar Vervoer, een OV-categorie in Fryslân van snelle busverbindingen op vervoerrelaties met de grootste vervoervraag.
BDU	De Wet Brede Doeluitkering, hierin is geregeld dat het Rijk een exploitatiebijdrage (BDU) verstrekt aan provincies en regionale openbare lichamen ten behoeve van de uitvoering van het integrale verkeer- en vervoersbeleid.
BtL	Biomass to Liquid, een synthetisch vloeibare brandstof gemaakt van biologische afvalproducten.
COV	Collectief Openbaar Vervoer, een OV-categorie voor Fryslân die vaste busritten biedt bij voldoende vervoervraag binnen door de opdrachtgever vastgestelde tijdsblokken.
CVV	Collectief Vraagafhankelijk Vervoer
DRIS	Dynamische Reisinformatie, reisinformatie die wordt weergegeven door middel van elektronische borden en regelmatig wordt aangepast aan de werkelijke dienstuitvoering.
DRK	Dienstregelingkilometer, uit de dienstregeling af te leiden aantal rijkilometers gedurende welke een vervoerproduct open staat voor het vervoeren van reizigers.
DRU	Dienstregelinguur, uit de dienstregeling af te leiden aantal rij-uren gedurende welke een vervoerproduct open staat voor het vervoeren van reizigers. Stationnementen (de tijd dat de bus stilstaat op een halte) behoren niet tot een DRU.
DRU-prijs	Bijdrage die de inschrijver vraagt van de concessieverlener om openbaar vervoer te exploiteren uitgedrukt in euro's per uur.
GS	Gedeputeerde Staten
GtL	Gas to Liquids, een synthetisch vloeibare brandstof gemaakt van aardgas, die schoner brandt dan conventionele brandstof.
HST	Hoge Snelheidstrein
IOV	Individueel Openbaar Vervoer, een OV-categorie van vraagafhankelijke OV-diensten, uitgevoerd per auto of taxibus, in gebieden waar (binnen de door de opdrachtgever vastgestelde tijdsblokken) geen halte van het COV of ACOV is, die hemelsbreed binnen 400m. van het zwaartepunt van de dorpskern ligt.
LLW	Staetekommisje Lân, Loft en Wetter Fryslân
NS	Nederlandse Spoorwegen
NVB	Nationale Vervoer Bewijzen, door het Rijk vastgesteld tariefstelsel voor het Nederlandse openbaar vervoer, zoals vermeld in Staatscourant.
NvI	Nota van Inlichtingen, een of meer nota's die van verstrekte inlichtingen zijn opgemaakt.
NVVP	Nationaal Verkeer en Vervoerplan, momenteel de Nota Mobiliteit.
NZW	Concessiegebied Noord en Zuidwest Fryslân
OVVF	Overleg verkeer en vervoer Fryslân
PPO	Pure Plantaardige Olie
PS	Provinciale Staten
PVVP	Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan
ROCOV	Regionaal Overleg Consumenten Openbaar Vervoer

RVV	Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens
TED	Tenders Electronic Daily, Europees blad voor aankondiging aanbestedingen.
TLS	Trans Link Systems, opgericht door de vijf grootste vervoerders om de OV-Chipkaart te realiseren.
Wadden I	De eerste aanbestedingsronde van de vier Waddeneilanden in vier percelen waarbij alleen Schiermonnikoog gegund is.
Wadden II	De tweede aanbestedingsronde van de drie andere Waddeneilanden, waarbij Vlieland, Terschelling en Ameland zijn gegund.
WP2000	Wet personenvervoer 2000, deze wet vormt de juridische verankering van het stads- en streekvervoer, besloten busvervoer en taxivervoer in Nederland.
WROOV	Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkopen, een werkgroep die het gebruik van de Nederlandse nationale vervoerbewijzen eens in de paar jaar onderzoekt (of laat onderzoeken). De door de vervoerders te ontvangen vervoeropbrengst worden bepaald aan de hand van de WROOV- onderzoeken.
Wvg	Wet voorzieningen gehandicapten
ZOF	Concessiegebied Zuidoost Fryslân

### *Begrippenkader*

Aanbieding	Een inschrijving op een bestek door een vervoerder, inclusief de aanbiedingsbrief en gevraagde informatie. Ook wel: Offerte.
Aansluiting	Een zo kort mogelijke overstaptijd tussen twee verschillende ritten van het openbaar vervoer (zowel tussen ritten behorende tot de concessie onderling als van/naar overig openbaar vervoer).
Beoordelings-protocol	Protocol dat gevolgd wordt bij het beoordelen van de inschrijvingen (selectie- en uitsluitingscriteria, gunningscriteria, opstellen proces verbaal).
Bestek	Een beschrijving van de op te dragen diensten, de daarbij behorende gegevens, technische specificaties en de door de aanbestedende dienst te hanteren voorwaarden waar de vervoerder gedurende de concessieduur aan moet voldoen. Ook wel: offerteaanvraag.
Bestekhouder	Elke partij die het bestek van een aanbesteding heeft opgevraagd en ontvangen.
Boete	Een bedrag aan geld dat de concessiehouder dient te voldoen aan de concessieverlener indien de concessiehouder naar het oordeel van de concessieverlener verplichtingen niet nakomt.
Bonus	Een bedrag aan geld dat de concessiehouder van de concessieverlener verkrijgt, indien deze naar het oordeel van de concessieverlener geheel of voldoende aan bepaalde nader omschreven voorwaarden voldoet. Zie ook Malus.
Buurtbus	Taxibus die wordt ingezet voor het verrichten van openbaar vervoer dat wordt uitgevoerd door vrijwilligers die zich hebben georganiseerd in een buurtbusvereniging.

Concessie	Het recht om met uitsluiting van anderen openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaald tijdvak.
Concessie-gebied	Het geografische gebied waarop de concessie betrekking heeft.
Concessiehouder	Vervoerder die de concessie rijdt.
Concessieperiode	De duur van de concessie.
Concessieverlener	Opdrachtgever. De OV-autoriteit die verantwoordelijk is voor de aanbesteding van het OV in het gebied.
Concessievoorschriften	Alle eisen en verplichtingen opgenomen in, of voortvloeiend uit de concessie en de bijlagen.
Dienstregeling	Een voor een ieder kenbaar schema van reismogelijkheden waarin zijn aangeduid de halteplaatsen waartussen en de tijdstippen waarop openbaar vervoer wordt verricht, zo nodig onder de vermelding dat de halteplaatsen of tijdstippen door de reiziger kunnen worden beïnvloed.
Dienstregeling-procedure	Procedure die voorafgaat aan het vaststellen van de dienstregeling door de concessiehouder.
Dorpstatus	Kwalificatie van een kern.
Eis	Selectie criterium bij de gunning. Hier moet aan voldaan worden. Indien een inschrijver bij zijn aanbieding niet voldoet aan een eis, dan zal de inschrijver worden uitgesloten.
Euronorm	Een door de EU vastgestelde norm. In dit kader gelijk aan de norm voor de uitstoot van schadelijke stoffen.
Exploitatiebijdrage	De subsidie die door de opdrachtgever aan de vervoerder wordt verstrekt ten behoeve van de exploitatie van het openbaar vervoer in het concessiegebied.
Gunningsbesluit	Het besluit van Gedeputeerde Staten van Fryslân waarin wordt aangegeven aan welke vervoerder de concessie na aanbesteding verleend wordt.
Gunningscriteria	Een set criteria op basis waarvan de aanbiedingen van de vervoerders vergeleken worden.
Implementatie	Vorbereiding van de realisatie van alle toegezegde veranderingen bij de start van de concessie.
Indexering	De jaarlijks door het Rijk vastgestelde indexering voor de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer.
Inschrijver	Een rechtspersoon die door middel van een inschrijving aanbiedt een werk uit te voeren. In dit onderzoek een vergunninghoudende vervoerder die middels zijn inschrijving een aanbieding heeft gedaan voor een openbaar vervoerconcessie.
Kostendekkinggraad	De verhouding van ontvangsten/opbrengsten ten opzichte van de totale kosten. In dit onderzoek wordt hiermee verwezen naar de verhouding subsidie/reizigersopbrengsten.

Level playing field	Het bieden van gelijke kansen voor alle inschrijvers door transparantie van het aanbestedingsproces, objectiviteit bij de behandeling en eisen die geen partijen uitsluiten (eerlijke uitgangspositie).
Malus	Een bedrag aan geld dat de concessieverlener inhoudt op de subsidie, indien de concessiehouder naar het oordeel van de concessieverlener niet geheel of voldoende aan bepaalde nader omschreven voorwaarden voldoet. Niet te verwarren met Boete. Zie ook Bonus.
Meerwerk	Het in opdracht van de concessieverlener door de concessiehouder daadwerkelijk verricht openbaar vervoer in aanvulling op het openbaar vervoer zoals de concessiehouder dat ingevolge de concessie voor die opdracht behoort te verrichten volgens de geldende dienstregeling. Meerwerk wordt gemeten in dienstregelinguren (DRU's).
Minderwerk	Het in opdracht van de concessieverlener daadwerkelijk minder verricht openbaar vervoer ten opzichte van het openbaar vervoer zoals de concessiehouder dat ingevolge de concessie voor die opdracht behoort te verrichten volgens de geldende dienstregeling. Minderwerk wordt gemeten in dienstregelinguren (DRU's).
Meer/minder-werktarief	Het tarief waartegen de provincie of extra openbaar vervoer kan kopen van de vervoerder, of openbaar vervoer kan annuleren.
Offerte	Een inschrijving op een bestek door een vervoerder, inclusief de aanbestedingsbrief en gevraagde informatie. Ook wel: Aanbieding.
Ontwikkel-functie	Ontwikkeling van de lijnvoering, het vaststellen van tarieven, het bepalen van de dienstregeling, de keuze van het type voertuig, de communicatie met de reizigers en de marketing.
Opbrengst-verantwoorde-lijkheid	Vervoerder zonder opbrengstverantwoordelijkheid is leverancier van capaciteit tegen een vaste prijs. vervoerder met opbrengst verantwoordelijkheid heeft (beperkte) ontwikkelvrijheid.
Opdracht-gever	Aanbestedende dienst. In dit geval Gedeputeerde Staten van Fryslân. Ook wel: Concessieverlener.
Openbaar Vervoer	Voor een ieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling met een Taxi, Taxibus of Bus.
Optie	Dient door de inschrijver aangeboden te worden. Hiervoor dient een prijs te worden opgegeven. Zodra de opdrachtgever bij concessieverlening gebruik wenst te maken dan wel aangeeft dat een betreffende gemeente gebruik wenst te maken van een optie, dient de vervoerder zich aan zijn aanbieding te houden. De optie is daarmee een eis geworden, conform andere eisen.
OV-autoriteit	Provincie of regionaal orgaan dat is belast met het aanbesteden van het OV voor een of meerdere concessiegebieden.
OV-Chipkaart	Een vervoerbewijs en betaalmiddel in het openbaar vervoer in Nederland dat in de loop van 2009 in heel Nederland ingevoerd wordt. De OV-chipkaart is een gezamenlijk initiatief van vijf grote openbaar-vervoerbedrijven: Connexion, GVB, HTM, NS en RET. Deze bedrijven hebben samen de joint venture Trans Link Systems (TLS) opgericht.

Overmacht	Abnormale en onvoorziene omstandigheden waarop degene die zich erop beroept geen invloed heeft en waarvan de gevolgen door diegene ondanks alle voorzorgsmaatregelen niet konden worden vermeden.
Perceel	Een deel van een concessiegebied dat als eenheid wordt aanbesteed. Een concessiegebied kan meerdere percelen hebben, die gezamenlijk worden aanbesteed. Inschrijvers schrijven apart in op elk perceel.
Personeelsopgave	Overzicht van direct en herleidbaar indirect personeel dat ingezet wordt bij een concessie. De personeelsopgave van de zittende vervoerder geeft inschrijvers inzicht in het personeel dat zij moeten overnemen. Overname van direct en indirect personeel is verplicht gesteld in de Wp2000, artikel 38.
Prebid	Bijeenkomst waarvoor alle vervoerbedrijven die een bestek hebben aangevraagd (bestekhouders) worden uitgenodigd, waarin de opdrachtgever extra informatie geeft over het bestek en waarin bestekhouders vragen kunnen stellen ter verduidelijking van het bestek.
Subsidieplafond	Het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van subsidies krachtens een bepaald wettelijk voorschrift.
Systeem A	Attractief Collectief Openbaar Vervoer.
Systeem B	Collectief Openbaar Vervoer.
Systeem C	Individueel Openbaar Vervoer.
Versterkingsrit	Extra rit om tegemoet te komen aan de vraag naar openbaar vervoer (incidenteel, niet opgenomen in dienstregeling, wordt niet bij DRU's en DRK's meegewogen en wordt niet door opdrachtgever vergoed).
Vervoerder	Vervoerbedrijf dat voldoet aan de eisen om openbaar vervoer te mogen verzorgen
Vulpunt	In dit rapport synoniem aan vulstation voor alternatieve brandstoffen (aardgas, GtL).
Wegbeheerder	Het publiekrechtelijke lichaam (gemeente, provincie, Rijk, waterschap) dat verantwoordelijk is voor de aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur die openstaat voor verkeer in het algemeen en voor openbaar vervoer in het bijzonder.
Wens	Niet verplicht criterium. Inschrijvers die een wens inwilligen in hun aanbieding, kunnen daarvoor extra punten krijgen bij de gunning. Wanneer een wens wordt ingewilligd door de inschrijver, is de wens daarmee na gunning een eis geworden en dient de vervoerder er – tijdens de concessieperiode – aan te voldoen. Zie ook: gunningscriteria
Zwaartepunt	Het feitelijke centrum van een kern, waar de dichtheid van de bebouwing en het aantal voorzieningen het grootst is. Bij het zwaartepunt gaat het om de dichtheid van de bebouwing.





# Bijlage 2 Beleids- en financieel kader

---

## 2.1 Aanloop tot het PVVP en doelstellingen PVVP 2006

### *Evaluatie PVVP 1999*

In de aanloop naar een nieuw PVVP is besloten een evaluatie<sup>1</sup> uit voeren van het PVVP 1999. De nieuwe Nota Mobiliteit (NVVP) was in aantocht waardoor het PVVP rond medio 2003 zou moeten worden herzien. De evaluatie had tot doel te bezien waar eventuele beleidswijzigingen aan de orde waren, mede gezien de veranderende financiële perspectieven en een grotere provinciale verantwoordelijkheid. De evaluatie van het PVVP 1999 heeft tot een aantal conclusies en aanbevelingen geleid<sup>2</sup>, waaronder een aantal op het gebied van OV zoals:

- Volgens de provincie moet er bij de aanbesteding van het OV voor de vervoerders niet onnodig veel risico's worden neergelegd. Dit kost geld en leidt dus tot minder openbaar vervoer. Te overwegen valt of een eigen risicofonds moet worden ingesteld;
- De vervoersbedrijven<sup>3</sup> geven aan een meer markteconomische omgang met vervoerders wenselijk is. Hierdoor wordt het mogelijk om goede ontwikkelingen te belonen en niet nagekomen verplichtingen, waar de vervoerder zelf ook debet aan is, te beboeten;
- Er moet een bonus/malusregeling ontwikkeld worden om vervoerders uit te nodigen te komen met initiatieven. De vervoerbedrijven zien meer markt, maar de ontwikkelingen staan stil;
- CVV komt slecht van de grond en ligt ook bij gemeenten lastig. Er is een spanningsveld OV versus Wvg<sup>4</sup>. De provincie dient een kader en een duidelijk product te ontwikkelen voor het CVV;
- Daarnaast hebben de vervoerders aangegeven dat zij graag zouden zijn dat naast de stappen die nu gezet zijn, er versnellingen worden doorgevoerd, onder andere het aanvullend net/CVV;
- De keuze tussen aanvullend net en vraagafhankelijk vervoer moet gebaseerd zijn op kosteneffectiviteit;
- Er moeten meer mogelijkheden geboden worden tot tariefdifferentiatie in relatie tot product-aanbod;
- Aandacht voor haltevoorzieningen is gewenst (eigendom en onderhoud) omdat zij in belangrijke mate de uitstraling van het OV bepalen;
- Haltevoorzieningen zouden integraal onderdeel moeten zijn van het

---

1 Evaluatie PVVP Fryslân 1999, 20 december 2001.

2 Evaluatie PVVP, p.17 en p. 23.

3 Evaluatie PVVP, p. 22, Arriva/Noordned.

4 Wet voorzieningen gehandicapten. Het gemeentelijk zorgplichtgebied ingevolge de Wvg bestrijkt het (sociaal) vervoer binnen de regio. Op basis van de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep valt onder regionaal vervoer ook vervoer van ongeveer 15 km vanaf het vertrekadres, tegen strippenkaarttarief. Tegenwoordig valt dit onder de Wmo.

- provinciaal en bij voorkeur ook gemeentelijk wegbeheer;
- Er is discussie nodig over de opstelling van de provincie als wegbeheerder t.a.v. stremmingen voor het openbaar vervoer. Is er een integrale afweging mogelijk?
- Er bestaat een spanningsveld OV versus verblijfsgebieden.

Daarnaast geven de regionale partners aan dat de provinciale regierol duidelijk in het PVVP beschreven moet worden, dat de provincie moet sturen op hoofdlijnen en dat de provincie meer bestuurlijke durf moet tonen en duidelijke keuzes moet maken<sup>5</sup>. De nieuwe rol van de provincie houdt in dat zij meer regie en verantwoordelijkheid krijgt door het decentraliseren van bevoegdheden én middelen vanuit het rijk. Vanuit het oogpunt van effectiviteit van beleid betreft de decentralisatie ook niet-infrastructurele gelden, waardoor de provincie verantwoordelijk wordt voor planning, verdeling en verantwoording van de beschikbare middelen vanuit de BDU.

De provincie heeft in antwoord op vragen<sup>6</sup> van de Rekenkamer aangegeven dat een aantal aanbevelingen uit de evaluatie zijn overgenomen en verwerkt zijn in het PVVP 2006; deze aanbevelingen hebben betrekking op het volgende:

- Ontwikkelen van beleid voor Collectief Vraagafhankelijk vervoer (zoals bijvoorbeeld Individueel OV);
- Oprekken van de ondergrens van de 'OV-bediening': dit was eerst 'kernen met minimaal 250 inwoners' en is in het PVVP 2006 verruimd naar *alle* kernen met een dorpsstatus;
- Aandacht voor ketenmobiliteit, een hoofdlijn van beleid in het PVVP 2006;
- Uitvoeringsplan OV-haltes en stations met aandacht voor beheer en onderhoud;
- Aandacht voor de rol van OV in verblijfsgebieden; dit is uiteindelijk verbreed naar de relatie tussen OV en infrastructuur.

### ***OVentuur***

In de OV-visie van de provincie Fryslân<sup>7</sup> die een aantal jaren later verschijnt, speelt de discussie over de wenselijkheid van vraaggericht OV niet meer. De *daadwerkelijke* vraag naar OV bepaalt het aanbod, in tegenstelling tot het verleden waarin de *potentiële* vraag en de omvang van de kernen het aanbod van OV heeft bepaald. In de OV-visie wordt het vraaggericht OV uitgewerkt in een logisch systeem met drie deelsystemen<sup>8</sup>: systeem A (attractief collectief OV, hoge frequentie op

5 Evaluatie PVVP, p. 21.

6 Beantwoording vragenlijst 23 maart 2009, vraag 2.

7 OV-visie provincie Fryslân (houtschoolschets), resultaten uit OVentuur, 2005. De OV-visie is een adviesrapport dat is opgesteld door Flow resulting als input voor OV in een nieuw PVVP. GS heeft het rapport vastgesteld op 22 maart 2005, PS hebben hiermee ingestemd op 18 mei 2005. De OV-visie is tot stand gekomen door discussiesessies met een groot aantal stakeholders en is bedoeld om richting te geven aan korte en lange termijn doelen.

8 OV visie Fryslân, Opbouw OV-systeem, p. 6 e.v.

werkdagen), systeem B (collectief OV, frequentie van minimaal 1x per uur op werkdagen) en systeem C (individueel OV, halte tot halte, met een aansluitgarantie op systeem A van 95%).

De provincie heeft aangegeven dat er geen doorrekening van beleid en de mate waarin het gewenste openbaar vervoer beleid ook gerealiseerd kan worden, heeft plaatsgevonden<sup>9</sup>. Als verklaring hiervoor geeft de provincie aan dat de noodzaak tot wijziging van het systeem lag in het feit dat de BDU-middelen niet meer toereikend waren om het aanbod te kunnen waarborgen. De provincie geeft aan dat een doorrekening ook niet nodig was. “Het beleid en de beschikbare middelen zijn een gegeven. Door de invoering van een vraaggestuurd systeem zijn er genoeg mogelijkheden om met de beschikbare middelen binnen de kaders uitvoering te geven aan dit systeem”.

De Rekenkamer heeft de doorberekening<sup>10</sup> die ten grondslag ligt aan het advies voor OV-ventuur opgevraagd. Hieruit blijkt dat het bureau Trans Tec bij het opstellen van het rapport niet de beschikking over de dru-prijzen, dru-tarieven, aantallen busreizigers en kostendekkingsgraad. Hiervoor zijn aannamen gedaan en heeft TransTec een berekening gemaakt. Het bureau stelt dat “het document is geen kostprijsberekening. Daarvoor waren er te weinig gegevens beschikbaar en was de beschikbare tijd te kort. TransTec heeft een kostprijsraming opgesteld, aan de hand van de [aannamen voor] gegevens, interpretaties en inschattingen. Daarbij is steeds naar de voorzichtige kant afgerond”<sup>11</sup>.

Een belangrijke rol in de nieuwe visie op openbaar vervoer is weggelegd voor de ontwikkelfunctie. Zowel de ontwikkelfunctie als opbrengstverantwoordelijkheid zouden bij de vervoerder moeten komen te liggen, om zo de vervoerder te stimuleren zoveel mogelijk reizigers te trekken<sup>12</sup>.

Betrouwbaarheidsaspecten en prikkels moeten in een programma van eisen worden geregeld, zoals:

- Het eerste jaar schrijft de provincie de bestaande relaties voor;
- De provincie moet financiële prikkels inbrengen om systeem B naar systeem A om te zetten (bonus);
- Er is voor de vervoerder een natuurlijke prikkel om bij veel vraag systeem C om te zetten naar systeem B;
- De vervoerder geeft een garantie van het aantal dienstregelingsuren;
- De vervoerder mag op lijnniveau schuiven met de dienstregelingsuren;
- De vervoerder mag tussen de systemen niet schuiven met dienstregelingsuren.

---

9 Beantwoording vragenlijst 23 maart 2009, vraag 3.

10 Trans Tec Adviseurs, rapport van 16 februari 2005, ‘Kostenraming nieuwe vervoerkundige opzet provincie Fryslân’; meer informatie over de inhoud van dit rapport is opgenomen in bijlage 2.

11 TransTech (2005) Kostenraming nieuwe vervoerkundige opzet provincie Fryslân, p. 3.

12 OV-visie Fryslân, p. 12.

### ***Doelstellingen PVVP 2006***

De visie van de provincie Fryslân op het openbaar vervoer is een koppeling van de vraaggerichte benadering aan de behoefte van de inwoners en bezoekers. Voor de overgrote meerderheid van de inwoners van Fryslân is de auto de belangrijkste modaliteit. Goed openbaar vervoer (betrouwbaar, hoge frequentie, relatief hoge snelheid en ruime beschikbaarheid), is schaars in de provincie. Het OV vervult primair een sociale functie<sup>13</sup>. In het PVVP staan in hoofdstuk 5 het beleid, doelstellingen en uitvoeringsinstrumenten voor openbaar vervoer. De belangrijkste aspecten zijn hierna weergegeven.

- Verplaatsingsbehoefte en logisch systeem van openbaar vervoer (vaste wal)

Het PVVP stelt dat een stad en/of dorp ontsloten is door openbaar vervoer als het attractief collectief OV en het collectief OV op maximaal 1500 meter van het zwaartepunt van de bebouwing van een stad en/of dorp een halte heeft. Steden en dorpen waarbij deze halte verder weg ligt dan 400 meter van het zwaartepunt van de bebouwing krijgen ook een halte aan het individueel openbaar vervoer.

#### *Attractief Collectief Openbaar Vervoer (A)*

Dit systeem wordt aangeboden als de vraag zo groot is dat een vervoeraanbod tussen 6.30 en 18.30 uur van minimaal twee maal per uur en in de avonduren een frequentie van minimaal één keer per uur gerechtvaardigd is. Attractief OV moet snel, comfortabel en betrouwbaar zijn. Daarom zijn de routes grotendeels gelegd over comfortabele wegen (stroom- of ontsluitingsweg), met rechtstreekse verbindingen en zo min mogelijk stopplaatsen. De bussen stoppen in principe alleen in stedelijke en regionale centra. Vanwege de hoge kwaliteit van deze lijnen kan op bepaalde momenten en op sommige lijnen een hoger tarief gelden dan op andere tijden en lijnen van dit deelsysteem. Dit laatste geldt alleen voor buslijnen waarop de Qliner-formule geldig is – niet voor de 'gewone' ACOV-lijnen.

#### *Collectief Openbaar Vervoer (B)*

Dit deelsysteem wordt aangeboden als de vraag naar openbaar vervoer niet groot genoeg is om systeem A aan te bieden. Het wordt aangeboden op delen van de dag waarop de vraag kleiner is, maar er nog wel sprake is van collectiviteit. Om duidelijkheid te geven over wanneer collectief OV rijdt wordt de dag opgedeeld in tijdblokken van minimaal twee uur. Deze tijdblokken zijn overal gelijk en geven per relatie aan wanneer er minimaal 1x per uur een vaste rit geboden wordt of wanneer gebruik gemaakt moet worden van het individueel openbaar vervoer. Collectief openbaar vervoer kan in één, meer, of alle blokken van de dag aangeboden worden. De verwachting is dat de routes van dit systeem niet ingrijpend wijzigen. Daardoor blijven met gemeenten gemaakte afspraken (bijvoorbeeld over weginrichting) van kracht. De lijnen van dit deelsysteem worden zoveel mogelijk gestrekt. Tussengelegen steden en dorpen worden via een halte aan

---

13 OV-Visie Fryslân 2005, p.12.

de doorgaande weg aangedaan. Het begin- en eindpunt van de lijnen ligt doorgaans in stedelijke of regionale centra. Streven is binnen de bebouwde kom, inclusief stops, een snelheid van 20km/u te halen.

#### *Individueel Openbaar Vervoer (C)*

Individueel OV heeft een sociale functie en biedt bereikbaarheid aan inwoners die niet kunnen of willen beschikken over een ander vervoermiddel. Vanuit elke stad en vanuit ieder dorp met dorpsstatus en bebouwde kom in Fryslân waar (op bepaalde momenten) onvoldoende vraag is naar collectief openbaar vervoer wordt individueel openbaar vervoer aangeboden. Dit vervoer biedt aansluiting op een halte van één van de andere deelsystemen (halte-halte systeem). In een aantal dorpen moet nog een halte worden aangelegd. Vanwege de geringe vraag naar vervoer in dit deelsysteem worden hiervoor vooral taxibussen ingezet. Als inwoners gebruik willen maken van dit OV moeten ze eerst reserveren. Het systeem kent flexibele routes en een opstaptarief. Bij aanbestedingen krijgen gemeenten de ruimte op het halte-halte systeem aan te sluiten met een deur-halte service voor hun inwoners.

#### Overige diensten

##### *OV op de Waddeneilanden*

Vraag naar OV is hier groot in hoogseizoen, vakanties en weekeinden. Het aanbod van vaste lijnen wordt hierop afgestemd. De rest van het jaar is de vraag beperkt. Het aanbod bestaat dan uit een systeem van individueel OV en eventueel ook uit vaste lijnen. De Staten hebben in 2004 besloten dat de OV-bijdrage van de provincie verhoudingsgewijs niet hoger mag zijn dan op de vaste wal. Dit kan voor langere termijn betekenen dat de tarieven voor het (individueel) openbaar vervoer op de eilanden hoger uitvallen. Ook kan gedacht worden aan een bijdrage van derden.

##### *Doelgroeplijnen*

Op verschillende relaties is er wel vraag, maar die vraag laat zich niet clusteren binnen de tijdsblokken. Op dergelijke relaties zijn er doelgroeplijnen. Het gaat om vaste aansluitingen op boten en vaste openings- en sluitingstijden van scholen en voorzieningen.

##### *Buurtbusprojecten*

De zeven buurtbusprojecten in Fryslân leveren al jaren op hun eigen manier openbaar vervoer op maat. Deze projecten kunnen binnen het C-systeem een rol vervullen, zolang gemeenten en betrokken vrijwilligers dat willen.

#### Overige doelstellingen en eisen aan het openbaar vervoer

Voor het openbaar vervoer zijn in het PVVP 2006 ook andere doelstellingen dan die voor het netwerk opgenomen. De voor dit onderzoek relevante doelstellingen en eisen uit andere wet- en regelgeving hebben betrekking op toegankelijkheid, sociale veiligheid en haltevoorzieningen. Duurzaamheid is niet als zodanig als doelstelling benoemd, maar komt aan de orde in de paragraaf 'uitvoering' van het OV beleid, bij het instrument aanbesteden.

### *Toegankelijkheid*

Bij de aanbesteding van openbaar vervoer worden eisen gesteld om de toegankelijkheid voor rolstoelen en auditief en visueel gehandicapten te verbeteren. Het PVVP stelt dat bij de aanbesteding van het openbaar vervoer eisen worden gesteld om de toegankelijkheid voor deze groepen te verbeteren. Er worden eisen gesteld aan het materieel en de vorm van de communicatiemiddelen tussen vervoerder en reiziger<sup>14</sup>. Wat betreft rolstoeltoegankelijkheid worden de landelijke en EU-richtlijnen gevolgd. Ook de haltevoorzieningen moeten hieraan voldoen (waarvoor wegbeheerder verantwoordelijk is). Waar de provincie wegbeheerder is wordt bij aanleg, beheer en onderhoud rekening gehouden met de toegankelijkheid van haltevoorzieningen.

### *Sociale Veiligheid*

In het PVVP wordt het streefcijfer voor sociale veiligheid uit de Nota Mobiliteit gehanteerd<sup>15</sup>. Voor de realisatie van dit niveau benoemt de provincie twee aspecten: veiligheid in de bus en veiligheid op de haltes. De verbetering van de sociale veiligheid van de reiziger in de bus is een taak van de vervoerders; deze zijn verplicht elk jaar een plan in te dienen met als doel het verbeteren van de sociale veiligheid. De provincie ziet op uitvoering van dit plan toe. De veiligheid op haltes/stations is vooral een verantwoordelijkheid van de wegbeheerder.

### *Haltevoorzieningen*

De gemeenten, de provincie en het Rijk zijn zelf verantwoordelijk voor het onderhoud en beheer van de haltevoorzieningen langs hun wegennet, tenzij daar andere afspraken over gemaakt zijn. Uit het PVVP<sup>16</sup> blijkt dat vooral in Noord en Zuidwest Fryslân een aantal haltevoorzieningen en andere onderdelen van de openbaar vervoerinfrastructuur in eigendom en beheer is bij een vervoerder. Gezien de aanbesteding acht de provincie dit niet langer wenselijk. Het streven is deze voorzieningen onder te brengen bij de wegbeheerder waarlangs de voorzieningen staan. Voor enkele gemeenten betekent dit een omslag in beleid en een extra financiële last.

Het PVVP 2006 schrijft voor waar de haltes aan moeten voldoen<sup>17</sup>. In tegenstelling tot het concept PVVP 2005, waarin geen melding wordt gemaakt van de verdeling van de verantwoordelijkheden, valt in het PVVP 2006 te lezen dat 'in overleg met alle gemeenten de provincie

---

14 PVVP 2006, p. 72.

15 Het Rijk, de provincies en WGR-plusregio's hebben een gezamenlijk streefcijfer voor de verbetering van de waardering van het veiligheidsdoel van de reiziger in het voertuig bepaald. Het gezamenlijke streefcijfer voor de waardering van het veiligheidsgevoel van de reiziger in het voertuig is een 7,5 vanaf jaar 2008 t.o.v. een 7,0 in 2002/2003. Dit cijfer wordt beschouwd als een richtwaarde met een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting. Zie V&W (2005) *Gerust met het openbaar vervoer. Afspraken Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer Vervolg Meerjarenplannen*, p. 4.

16 PVVP 2006, p. 78.

17 PVVP 2006, p. 75.

wil komen tot een gemeenschappelijke visie op de kwaliteit van de haltevoorzieningen. Voor de aanpassing en het toegankelijk maken van de haltes kan een aanvraag voor een bijdrage uit de BDU worden gedaan<sup>18</sup>.

## 2.2 Financieel kader

De provincie ziet openbare aanbesteding als een middel om de OV-doelstellingen te bereiken en dat kan bijdragen aan de efficiency van het openbaar vervoersysteem. Opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder moet leiden tot een hogere kostendeckingsgraad<sup>19</sup>. In O Ventura werd nog aangegeven dat de provincie naar een gemiddelde kostendeckingsgraad van 50% streefde<sup>20</sup>. Indien de kostendeckingsgraad niet gehaald zou worden, zouden er volgens O Ventura vier strategieën mogelijk zijn:

1. Extra marketingimpuls op de sterke lijnen;
2. Extra opbrengsten door hoger tarief;
3. Lagere kosten door schrappen lijnen/verlagen frequenties;
4. Politieke keuze om lagere kostendeckingsgraad te accepteren en de financiële gevolgen daarvan te nemen.

In het PVVP is een indicatieve besteding van de BDU opgenomen, maar komt het uitgangspunt van 50% kostendeckingsgraad niet terug<sup>21</sup>.

In de aanloop tot het PVVP werd gesproken over een financiële uitdaging door een veranderd perspectief op rijksfinanciering. Het perspectief dat gold bij het PVVP 1999 is voor het huidige PVVP 2006 niet meer aan de orde, vanwege de decentralisatie en omvang van de BDU. De relevante rijksmiddelen zijn per 1 januari 2005 grotendeels opgegaan in de Brede Doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer. De decentralisatie heeft ertoe geleid dat de rijksbijdrage van 50% voor infrastructuur is komen te vervallen, zodat projecten met kosten lager dan €112,5 miljoen in de nieuwe situatie volledig ten laste komen van de BDU. Daarnaast is de rijksbijdrage voor de exploitatie van het OV ook opgenomen in de BDU en heeft het Rijk aanzienlijke bezuinigingen doorgevoerd op het openbaar vervoer<sup>22</sup>.

In onderstaande tabel is het bestedingsplan BDU weergegeven<sup>23</sup>. De percentages betreffen het aandeel OV ten opzichte van de beschikbare middelen. De bedragen bevatten de bus- en treinconcessies, concessiebeheer, kaartautomaten, vergoeding btw, en reserveringen. Het was niet mogelijk om voor de verschillende jaren de begrote kosten van de vier in dit onderzoek betrokken aanbestedingen af te leiden. Voor 2009 is er €49,5 miljoen beschikbaar (exclusief brandstofcompensatie), waarvan 45 miljoen het basisbedrag BDU

---

18 Vergelijk PVVP 2006, p. 76 en Ontwerp-PVVP 2005, p. 74.

19 PVVP 2006, p. 82.

20 OV-Visie Fryslân 2005, p. 5.

21 PVVP 2006, §2.7, prioriteiten BDU en aanvullende financiering.

22 PVVP 2006, p. 14

23 Uitvoeringsprogramma 2008, p. 59 en Uitvoeringsprogramma 2009, p. 202.



is. Uit de tabel blijkt dat het aandeel dat aan OV wordt besteed in opeenvolgende jaren afneemt, tot 71% in 2009. Dit staat in contrast met hetgeen hierover is opgenomen in het uitvoeringsprogramma 2009. De indicatie voor de besteding van de BDU maakt duidelijk dat het overgrote deel van de BDU nodig is voor de exploitatie van het openbaar vervoer<sup>24</sup>.

Tabel 2.1 voorlopig bestedingsplan BDU

	2005	2006	2007	2008 <sup>25</sup>	2009 <sup>26</sup>
Totaal OV	34.675.606	37.067.210	39.605.852	36.569.760	34.962.600
Totaal BDU	39.819.663	45.871.136	51.056.331	51.255.000	49.506.888
Aandeel OV tov totaal	87%	81%	78%	74%	71%

### Kosten van de aanbestedingen

Aanbesteding kosten geld. De vervoerders maken kosten voor het opstellen van hun inschrijving. De vervoerders hebben aangegeven dat de kosten van een inschrijving samenhangen met de aard en omvang van de concessie. De bedragen lopen uiteen van €50.000,-<sup>27</sup> tot €500.000,-<sup>28</sup> en verschillen sterk per concessie en per vervoerder<sup>29</sup>.

De provincie maakt kosten voor het opstellen van de aanbestedingsdocumenten en de beoordeling van de inschrijvingen; het gaat het deels om interne kosten van eigen personeel en standaard bureaunkosten, deels om externe kosten voor bijvoorbeeld de inhuur van specialistische kennis en vaardigheden. In beide Plannen van Aanpak voor de aanbestedingen Waddeneilanden I en Zuidoost Fryslân geeft de provincie aan dat de specialistische kennis die nodig is om de aanbestedingsdocumenten op te stellen deels binnen de provinciale organisatie aanwezig is. Voor enkele onderdelen was het echter nodig om deze kennis in te huren, zoals uit onderstaande tabel blijkt. Het kostenplaatje ziet er als volgt uit:

Tabel 2.2 kosten provincie Fryslân per aanbesteding

(Proces)onderdeel	Zuidoost Fryslân	Wadden I	Wadden II
Publicaties en inspraakronde Programma van Eisen	€5.000,-	€5.000,-	€5.000,-
Vervoerkundig adviesbureau voor bestek	€33.000,-	€27.000,-	€20.000,-
Juridisch adviesbureau voor toetsen bestek en begeleiding aanbestedingsprocedure	€45.000,-	€45.000,-	€45.000,-
Accountantscontrole personeelsopgave	€5.000,-	€5.000,-	€5.000,-
<b>Totaal</b>	<b>€88.000,-</b>	<b>€82.000,-</b>	<b>€75.000,-</b>
Extra juridische kosten i.g.v. rechtszaken	€30.000,-		

24 Uitvoeringsprogramma 2009, p. 34.

25 Uitvoeringsprogramma 2008, p.59.

26 Uitvoeringsprogramma 2009, p. 202.

27 Interview Veolia, 29 april 2009.

28 Interview Connexion, 29 april 2009.

29 Qbuzz gaf aan dat een aanbesteding als snel zo'n 2 à 3 ton kost; interview, 21 april 2009.

## ***Financiële aspecten in de aanbestedingen***

### ■ Bonus-malusregeling

#### *Noord en Zuidwest Fryslân*

De vervoerder in Noord en Zuidwest Fryslân kan jaarlijks een bonus van €500.000,- (prijspeil 2007) verdienen. De vervoerder komt in aanmerking voor deze bonus wanneer hij 8 van de 10 in zijn inschrijving opgenomen streefwaarden op het gebied van uitvoeringskwaliteit haalt<sup>30</sup>. Om inschrijvers te prikkelen hoge streefwaarden op te nemen, wogen de opgenomen streefwaarden voor 7,5% mee bij de beoordeling van de offertes. Bij volgende aanbestedingen heeft de provincie deze aanpak niet meer toegepast, (mede) als gevolg van een rechterlijke uitspraak in de aanbesteding van de verbinding Velsen – Amsterdam<sup>31</sup>. Wanneer de vervoerder op een bepaald door de reizigers beoordeeld kwaliteitsaspect gemiddeld lager dan een 7 scoort, kan de provincie een malus opleggen<sup>32</sup>. Ten slotte kan de provincie aan de vervoerder een boete opleggen wanneer deze zich niet houdt aan de concessievoorschriften en/of het afgesproken kwaliteitsniveau niet levert<sup>33</sup>. Deze laatste bepalingen zijn niet verder uitgewerkt in het bestek.

#### *Zuidoost Fryslân*

De vervoerder in Zuidoost Fryslân kan jaarlijks een bonus van maximaal €400.000,- (prijspeil 2009) verdienen. Daar staat tegenover dat de provincie aan de vervoerder ook een malus kan opleggen van eveneens maximaal €400.000,- (prijspeil 2009). Naast de malus kan de provincie in een kalenderjaar boetes opleggen van in totaal maximaal 25% van het subsidiebedrag.

#### *Waddeneilanden I en II*

De concessies voor het openbaar vervoer op de Waddeneilanden bevatten geen bonus/malusregeling. In het bestek voor Wadden I stelt de provincie hierover expliciet dat er geen bonus/malusregeling wordt ingesteld, maar dat zij wel kan handhaven door middel van een boetesysteem<sup>34</sup>. In het bestek voor Wadden II wordt het woord bonus niet genoemd.

### ■ Meer- en minderwerk

#### *Noord en Zuidwest Fryslân*

In het bestek is een bepaling met betrekking tot meer- en minderwerk opgenomen. Extra of minder ritten (niet zijnde versterkingsritten) worden alleen verrekend op het moment dat de opdrachtgever schriftelijk heeft aangegeven meerwerk te willen inkopen dan wel

---

30 Bestek NZW Fryslân, p. 76.

31 LJN: AY3951, Rechtbank Haarlem, 124763/KG ZA 06-238, d.d. 14 juli 2006.

32 Bestek NZW Fryslân, p. 72.

33 Bestek NZW Fryslân, p. 76.

34 Bestek Wadden I, p. 24.

minderwerk toe te willen passen<sup>35</sup>. Vervoerders moesten in hun inschrijving één tarief voor meer- en minderwerk opnemen. Het opgegeven tarief woog overigens niet mee in de beoordeling van de inschrijvingen<sup>36</sup>.

#### *Zuidoost Fryslân*

Bij de aanbesteding Zuidoost Fryslân woog de provincie de tarieven voor meer- en minderwerk wel mee bij de beoordeling van de offerte. Vervoerders moesten in hun inschrijvingen tarieven opnemen voor de volgende klassen meer- en minderwerk:

- ACOV/COV (spits buiten de basisschoolvakanties), gewicht 4,25%;
- ACOV/COV (buiten de spits en tijdens basisschoolvakanties), gewicht 3,75%
- Q-liner (spits buiten basisschoolvakanties), gewicht 4,00%
- Q-liner (buiten de spits en tijdens basisschoolvakanties), gewicht 3,75%

#### *Waddeneilanden I en II*

Het tarief voor meer- en minderwerk was in geval van de aanbestedingen Wadden I en II eveneens één van de criteria waarop de provincie de inschrijvingen beoordeeld heeft. Met name bij de aanbesteding Waddeneilanden II kende de provincie een zwaar gewicht aan dit criterium toe (tot 30% tegen 5% bij Waddeneilanden I<sup>37</sup>). Het hoge gewicht van dit gunningcriterium heeft er in de ogen van de Noordelijke Rekenkamer mede toe geleid dat de tarieven voor meer- en minderwerk sterk verschillenden tussen de vier vervoerders die op de aanbesteding Waddeneilanden hebben ingeschreven; het hoogste tarief was voor één concessie bijna 7,5 keer zo hoog als het laagste tarief. De Noordelijke Rekenkamer heeft daarbij de indruk dat sommige vervoerders strategisch met dit gunningcriterium omgaan, waarbij zij een inschatting maken of sprake zal zijn van of dat de kans op minderwerk groter is. In het laatste geval is het aantrekkelijk om een laag tarief te offren, omdat dit (i) veel punten oplevert en (ii) gunstig is voor het rendement van de concessie omdat de inkomstenderving bij minderwerk in dat geval beperkt is. Verwacht de provincie vooral van de mogelijkheid tot minderwerk gebruik te zullen maken, dan kan het zelfs aantrekkelijk zijn om aan het hoogste tarief de meeste punten toe te kennen. Is hierover op voorhand geen uitspraak te doen, dan is een overweging om het tarief voor meer- en minderwerk af te leiden uit het aanbod van de vervoerder (tarief = subsidiebedrag/aantal DRU's).

---

35 Bestek NZW Fryslân, p. 76.

36 Zie bijlage 3, §3.3 'proces' voor het overzicht van gunningscriteria voor alle vier aanbestedingen.

37 Zie bijlage 3, §3.3 'proces' voor het overzicht van gunningscriteria voor alle vier aanbestedingen.

## Bijlage 3 Aanbestedingen: inhoud, proces en resultaten

### 3.1 Concessiedomein (gebieden en concessieduur)

In de planperiode<sup>38</sup> van het PVVP zal onderzocht worden wat de voor- en nadelen zijn van het samenvoegen van de verschillende concessiegebieden in Fryslân tot één of enkele concessiegebieden. Nagegaan wordt in hoeverre de mogelijke efficiency winsten opwegen tegen het grotere risico en de mogelijke afname van concurrentie. Ook de plaats van het concessiegebied Leeuwarden zal hierin worden meegenomen. Vooruitlopend op dit onderzoek zijn de concessiegebieden Noord en Zuidwest Fryslân samengevoegd tot één concessiegebied.

De concessiegebieden waarvoor de provincie Fryslân als vervoerautoriteit verantwoordelijk voor de aanbesteding en concessieverlening is, zijn de volgende:

- Leeuwarden (stadsvervoer);
- Noordelijke Treintrajecten (spoor);
- Noord en Zuidwest Fryslân (streek);
- Zuidoost Fryslân (streek);
- Waddeneilanden (Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog).
- Q-liner 315



figuur 3.1 concessiegebieden en OV-systemen

38 Planperiode loopt tot 2020, uiterlijk 2015 moet het PVVP worden herzien, PVVP 2006, p. 6.

### ***Concessiegebieden en concessieduur (voor de 4 betrokken aanbestedingen)***

De concessiegrootte en –duur zijn bepalend voor de manier waarop de concessies er uit gaan zien. De duur van de concessie is wettelijk aan een maximum gebonden. Sinds 1 juli 2006 is dit 8 jaar<sup>39</sup>; voor concessies voor treindiensten of voor bus- en treindiensten geldt bij omvangrijke investeringen een maximale concessieduur van 15 jaar<sup>40</sup>. De concessieduur moet lang genoeg zijn om de vervoerder voldoende zekerheid te bieden dat hij zijn investeringen kan terugverdienen. Voordeel van een korte(re) concessieduur kan zijn dat de concessieverlener de marktconformiteit van het openbaar vervoer in een concessiegebied vaker kan toetsen en vaker de mogelijkheden heeft om concessievoorschriften aan te passen aan gewijzigde omstandigheden. Een laatste punt van aandacht bij het bepalen van de concessieduur is de planning van aanbestedingen.

#### *Noord en Zuidwest Fryslân*

De concessie Noord en Zuidwest Fryslân omvat het openbaar vervoer in de gemeenten Boarnsterhim, Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Littenseradiel, Nijefurd, Skartsterlân, Sneek, Wymbritseradiel, Wûnseradiel, Het Bildt, Dantumadeel, Dongeradeel, Ferwerderadiel, Franekeradeel, Harlingen, Kollumerland c.a., Leeuwarderadeel, Menaldumadeel en een deel van Tytsjerksteradiel en de kernen Goutum, Wirdum en Wytgaard<sup>41</sup>.

In het definitieve Programma van Eisen houdt de provincie de mogelijkheid nog open om het openbaar vervoer in de stad Leeuwarden of delen daarvan in de aanbesteding van deze concessie mee te nemen<sup>42</sup>. Dit is uiteindelijk niet gebeurd en is de concessie zonder het openbaar vervoer in Leeuwarden aanbesteed. Overigens geeft een vervoerder de provincie in overweging om beide concessies op termijn toch samen te voegen. Reden is dat bij een aanbesteding van één van beide concessies de houder van de andere concessie in de huidige situatie een concurrentievoordeel heeft, omdat hij als enige busomlopen van het stads- en streekvervoer op elkaar af kan stemmen en daarmee een efficiencyvoordeel kan boeken<sup>43</sup>. Samenvoeging van beide concessies leidt tot een beter level playing field.

De concessie is gestart op zondag 10 december 2006 en eindigt op zaterdag 8 december 2012, gelijktijdig met de dienstregeling voor het hoofdrailnet in dat jaar. De looptijd van de concessie bedraagt derhalve 6 jaar, hetgeen op het moment dat de concessieverlening werd voorbereid het wettelijke maximum was<sup>44</sup>.

---

39 Wet van 13 april 2006 tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met de aanbestedingsverplichting in het openbaar vervoer, een daarbij behorend ontheffingenregime en enkele andere wijzigingen, Staatsblad 2006, 222.

40 Besluit personenvervoer 2000, Artikel 36.

41 Definitief PvE NZW Fryslân, p. 5.

42 Definitief PvE NZW Fryslân, p. 3.

43 Interview Qbuzz, 21 april 2009.

44 Met ingang van 2006 is de maximale concessieduur verlengd van 6 naar 8 jaar (Wijziging Besluit personenvervoer 2000 van 13 april 2006).

### *Zuidoost Fryslân*

De concessie Zuidoost Fryslân omvat het openbaar vervoer in de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf, Heerenveen, Opsterland, Smallingerland, Achtkarspelen en een gedeelte van Tytsjerksteradiel<sup>45</sup>. Wel behoudt de provincie zich het recht voor de Q-liners Drachten – Heerenveen en Drachten – Leeuwarden en het IOV uit de concessie te halen. Op die manier wil de provincie de mogelijkheid openhouden om gezamenlijk met de provincies Noord-Holland en Flevoland en het OV-bureau Groningen/Drenthe een net van hoogwaardig openbaar vervoer (HOV, Q-liners) apart in de markt te zetten. Een andere overweging is om het IOV samen te kunnen voegen met vormen van doelgroepenvervoer.

De concessie is gestart op zondag 14 december 2008 en eindigt in december 2016 gelijktijdig met de ingangsdatum van de nieuwe dienstregeling voor het hoofdrailnet in dat jaar. De concessieduur bedraagt derhalve 8 jaar, hetgeen het wettelijke maximum is. De concessieduur van 8 jaar geldt niet voor de Q-liners tussen Drachten en Leeuwarden en tussen Drachten en Heerenveen. De Q-liners zijn aanbesteed voor een periode van 4 jaar, waarbij de provincie de concessieduur maximaal vier keer met een jaar kan verlengen. Het IOV kan al na één jaar uit de concessie gehaald worden.

### *Waddeneilanden I en II*

De aanbesteding Waddeneilanden I omvatte vier concessies, te weten het vervoer op de Waddeneilanden Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog. Bij de aanbesteding Waddeneilanden II zijn de concessies Vlieland, Terschelling en Ameland nogmaals aanbesteed. Voor beide aanbestedingen is één Programma van Eisen opgesteld dat voor alle concessies gold.

Een vervoerder<sup>46</sup> geeft de provincie in overweging om het openbaar vervoer op de Waddeneilanden in één concessie onder te brengen. Dit vergroot volgens een vervoerder de aantrekkelijkheid van deze concessies. In de huidige situatie is het namelijk moeilijk de offertekosten terug te verdienen, omdat de omzet en winst per concessie laag is. Daarbij komt dat een vervoerder een eventueel efficiencyvoordeel dat bereikt wordt wanneer alle concessies aan één vervoerder verleend worden, niet in zijn inschrijving zal verwerken, omdat hij het risico loopt dat slechts één of enkele concessies aan hem verleend worden. De provincie<sup>47</sup> geeft aan dat indertijd voor vier concessies is gekozen om kleinere vervoerders te verleiden op één of enkele concessies in te schrijven. Dit laatste is niet gebeurd; de vervoerders (waaronder ook een 'kleine' vervoerder) die op de aanbesteding Waddeneilanden II hebben ingeschreven, hebben voor alle drie de concessies een aanbod uitgebracht.

---

45 Definitief PvE ZO Fryslân, p. 4.

46 Interview Connexxion, 29 april 2009.

47 Interview gedeputeerde Adema, 14 mei 2009.

De concessies voor de Waddeneilanden die in eerste instantie zijn aanbesteed hebben een looptijd van 1 maart 2008 tot 9 december 2012; de concessieduur bedraagt derhalve 4 jaar en 10 maanden. Genoemde einddatum is gelijk aan de einddatum van de concessies Noord en Zuidwest Fryslân en Leeuwarden, zodat de provincie de mogelijkheid heeft om het openbaar vervoer op de Waddeneilanden, in Leeuwarden en in Noord en Zuidwest Fryslân te zijner tijd gezamenlijk aan te besteden<sup>48</sup>. Mochten GS hiertoe niet besluiten dan bevatten de concessies voor de Waddeneilanden de mogelijkheid om deze met drie jaar te verlengen tot medio december 2015<sup>49</sup>. Tijdens gesprekken die de provincie na de aanbesteding Waddeneilanden I met vervoerders heeft gevoerd kwam naar voren dat vervoerders de concessieduur van een kleine 5 jaar te kort vonden. Alhoewel de concessies de mogelijkheid kenden van een verlenging met 3 jaar, was die verlenging niet zeker. De vervoerders gaven aan dat een langere concessieduur leidt tot een lagere benodigde subsidie per jaar dan voor een kortere concessieduur<sup>50</sup>. Bij de aanbesteding Waddeneilanden II is de provincie daarom uitgegaan van de maximaal toegestane concessieduur van 8 jaar. De drie concessies zijn op 1 maart 2009 gestart en lopen tot en met 31 december 2016. De provincie heeft er daarbij tevens voor gekozen de einddatum van deze concessies niet langer af te stemmen op de wijzigingsdatum van de dienstregeling voor het hoofdrailnet, maar op de wijzigingsdatum van de dienstregeling voor de veer- en snelboten naar Vlieland, Terschelling en Ameland. De dienstregelingperiode loopt voor deze boten namelijk altijd van 1 januari tot en met 31 december<sup>51</sup>.

### 3.2 Vertaling van beleid naar aanbestedingsdocumenten

De Rekenkamer gaat er vanuit dat het vastgestelde beleid zodanig in de aanbestedingsdocumenten is verwerkt, dat beoogde resultaten met de afspraken in de concessies worden ingevuld. Een deel van de bevindingen is opgenomen in het rapport, de resterende bevindingen inzake de vertaling van beleid naar aanbesteding zijn hieronder weergegeven.

#### ■ Omvang aanbod openbaar vervoer

Het PVVP 2006 beschrijft het minimum openbaar vervoeraanbod dat te allen tijde geboden wordt. Bij de behandeling van het ontwerp PVVP 2006 meldt de gedeputeerde dat bij de aanbestedingen meer gevraagd wordt dan wat in het PVVP 2006 is vastgelegd. Hij spreekt daarbij de hoop uit dat het Individueel OV zoveel reizigers trekt dat het weer Collectief OV (COV) kan worden<sup>52</sup>.

#### *Noord en Zuidwest Fryslân*

De omvang van het openbaar vervoeraanbod was een belangrijk

---

48 Definitief PvE Wadden I 2008-2012, p. 5.

49 Definitief PvE Wadden I 2008-2012, p. 5.

50 Brief Ontwerp PvE Wadden II 2009-2017, p. 2.

51 Definitief PvE Wadden II 2009-2016, p. 5.

52 Steatekommisje Lân, loft en wetter, 15 februari 2006 en PVVP, p. 6.

criterium bij de beoordeling van de inschrijvingen. De omvang werd aan de hand van twee criteria beoordeeld, te weten het aantal dienstregelinguren (DRU's) en het aantal dienstregelingkilometers (DRK's). Beide criteria wogen met elk 23% even zwaar mee bij de beoordeling van de inschrijvingen. Daarbij wogen de DRU's en DRK's van het ACOV (factor 1,2) zwaarder dan die van het COV uitgevoerd met groot materieel (factor 1,0) en COV uitgevoerd met 8-persoonsbusjes (factor 0,8).

Naar aanleiding van vragen van vervoerders heeft de provincie er bij de beoordeling van de inschrijvingen vanaf gezien daarbij een onderscheid te maken tussen het aantal DRU's en DRK's dat gemoeid is met het voorzieningenniveau dat een inschrijver minimaal moest bieden en het aantal DRU's en DRK's dat gemoeid is met het extra aanbod van een inschrijver. Uiteindelijk bleek het aantal DRU's en DRK's doorslaggevend bij de beoordeling van de inschrijvingen.

In het bestek is de bepaling opgenomen dat het aantal DRU's en DRK's dat de winnende vervoerder in zijn inschrijving op het ACOV en COV heeft aangeboden voor de gehele concessieperiode als minimum geldt. Daarbij mag de vervoerder extra DRU's als gevolg van langere rijtijden als gevolg van doorstromingsproblemen en snelheidsverlagingen niet compenseren door frequenties te verlagen. De huidige vervoerder, Connexxion geeft aan dat een in hun ogen onredelijk gevolg van deze bepaling is dat wanneer de rijtijden weer korter worden de frequenties juist verhoogd moeten worden, omdat het hogere aantal DRU's als gevolg van de langere rijtijden als minimum voor de rest van de concessieperiode geldt. Op die manier ondervindt Connexxion twee keer nadeel van ontwikkelingen die buiten hun invloedssfeer liggen<sup>53</sup>.

#### *Zuidoost Fryslân*

Ook bij de aanbesteding Zuidoost Fryslân was de omvang van het openbaar vervoeraanbod één van de criteria bij de beoordeling van inschrijvingen. Wel kende de provincie bij deze aanbesteding een lager gewicht aan dit criterium toe (22%) dan bij de aanbesteding Noord en Zuidwest Fryslân. Een ander verschil is dat de omvang van het openbaar vervoeraanbod bij deze aanbesteding alleen op basis van het aantal DRU's is beoordeeld en niet eveneens op basis van het aantal DRU's en DRK's. Een derde verschil is dat COV uitgevoerd met taxibusjes nog maar met een factor 0,7 meetelden of met een factor 0,4 wanneer sprake is van vraagafhankelijke ritten.

#### *Waddeneilanden I en II*

Bij deze aanbestedingen heeft de omvang van het openbaar vervoeraanbod geen rol gespeeld bij de beoordeling van de inschrijvingen. Zoals eerder aangegeven heeft de provincie zelf het te bieden voorzieningenniveau geformuleerd en had de gevraagde exploitatiebijdrage een zwaar gewicht bij de beoordeling van de inschrijvingen. Bij de aanbesteding Waddeneilanden I heeft de provincie

---

53 Interview Connexxion op 29 april 2009.



nog wel om een aantal uitbreidingen van het openbaar vervoeraanbod gevraagd, maar omdat de beschikbare middelen ontoereikend bleken te zijn is dit spoor bij de aanbesteding Waddeneilanden II verlaten.

#### *Integratie IOV en doelgroepenvervoer*

Wat betreft de invulling van het IOV zoekt de provincie nadrukkelijk naar vormen van samenwerking met betrokken gemeenten. Zo krijgen gemeenten de ruimte op het halte-halte systeem aan te sluiten met een deur-halte service voor hun inwoners en zoekt de provincie naar mogelijkheden om het IOV te integreren met vormen van doelgroepenvervoer. Voor zover de Noordelijke Rekenkamer kan overzien, waren op het moment van aanbesteding van de concessies Noord en Zuidwest Fryslân en Zuidoost Fryslân op dit punt nog geen resultaten geboekt. Wel heeft de provincie bij de aanbesteding Zuidoost Fryslân voor zichzelf de ruimte gecreëerd om gedurende de looptijd van de concessie het IOV met doelgroepenvervoer te kunnen integreren.

#### ■ **Ontsluitingseisen**

Eén van de verschillen tussen de deelsystemen betreft de locaties van de haltes waarmee de voorgeschreven kernen ontsloten worden.

#### *Noord en Zuidwest Fryslân*

In het bestek voor Noord en Zuidwest Fryslân is opgenomen dat zich binnen een afstand van 1500 meter (gemeten over de weg) van het zwaartepunt van kernen van waaruit voldoende vraag naar openbaar vervoer is, een halte van het ACOV of het COV moet bevinden<sup>54</sup>. Daarbij geldt dat een vervoerder bij een halte moet stoppen op het moment dat de provincie vindt dat er voldoende vraag vanuit een dergelijke kern is<sup>55</sup> en er een halte binnen het genoemde zwaartepunt van de halte is (aangelegd). Voor het IOV geldt dat haltes van dit deelsysteem binnen een afstand van 400 meter (hemelsbreed) van het zwaartepunt van de bebouwing van elke kern met dorpsstatus moeten liggen. Een lijst van kernen met dorpsstatus is als bijlage bij het bestek gevoegd.

Bovenstaande ontsluitingseisen leiden tot veel vragen van de zijde van de vervoerders. Deze vragen worden mede ingegeven door het feit dat de provincie in een illustratie voor het ACOV en COV werkt met afstanden die hemelsbreed zijn gemeten (stralen) in plaats van met afstanden over de weg. In de 1<sup>e</sup> Nota van Inlichtingen bevestigt de provincie dat voor het ACOV en COV de afstand gemeten over de weg geldt, en voor het IOV de hemelsbrede afstand<sup>56</sup>.

#### *Zuidoost Fryslân*

Voor de aanbesteding Zuidoost Fryslân gelden vrijwel dezelfde maximale halteafstanden als voor de aanbesteding Noord en Zuidwest Fryslân. Een verschil is dat de provincie bij het ACOV en COV niet

---

54 Bestek NZW Fryslân, p. 33.

55 Bestek NZW Fryslân, p. 36.

56 1<sup>e</sup> Nota van Inlichtingen, vraag 63.

langer van de afstand over de weg, maar van de hemelsbrede afstand uitgaat. Hiermee is de controleerbaarheid van deze eis vergroot, omdat hemelsbrede afstanden eenvoudiger (geautomatiseerd) bepaald kunnen worden.

#### *Waddeneilanden I en II*

Bij de aanbestedingen Waddeneilanden I en II heeft de provincie voorgeschreven dat (vrijwel) alle bestaande haltes moesten worden bediend. Daarmee is bij deze aanbestedingen afgezien van abstracte ontsluitingseisen.

Overigens constateert de Rekenkamer dat de wijze waarop de ontsluitingseisen geformuleerd zijn de suggestie wekt dat vervoerders vrijheid hebben om de locatie van haltes zelf te bepalen, terwijl dit nauwelijks het geval is. Dit doet de vraag rijzen waarom de provincie er bij de andere aanbestedingen ook niet voor heeft gekozen de haltes van het ACOV en COV (deels) voor te schrijven. Zo blijkt bijvoorbeeld uit het bestek voor Noord en Zuidwest Fryslân dat de provincie bepaalt of en waar nieuwe haltes van het ACOV en COV komen. Het bestek bevat namelijk de bepaling dat de provincie bij de aanleg van nieuwe haltes een afweging zal maken tussen het mogelijke gebruik en de aanlegkosten van deze haltes<sup>57</sup>. Daarbij mag verwacht worden dat het aantal wijzigingen in de haltes van met name het ACOV in de praktijk beperkt zal zijn. Eventuele wijzigingen gedurende de looptijd van de concessie zouden dan in goed overleg tussen de provincie en de vervoerder gerealiseerd kunnen worden.

#### ■ **Bedieningsperiodes en -frequenties**

Wat betreft bedieningstijden en frequenties bevat het PVVP 2006 de volgende bepalingen voor de drie deelsystemen:

- ACOV: Tussen 6.30 uur en 18.30 uur minimaal twee ritten per uur en in de avonden minimaal één rit per uur.
- COV: De dag wordt opgedeeld in tijdblokken van minimaal twee uur. Per tijdblok wordt bepaald of minimaal 1x per uur een vaste rit worden geboden of dat met IOV kan worden volstaan.
- IOV: De eerste reismogelijkheid is voor 7.00 uur, de laatste na 22.00 uur. Er zijn geen bepalingen ten aanzien van minimale frequenties.

#### *Noord en Zuidwest Fryslân*

De eisen die de provincie ten aanzien van de frequenties van het ACOV stelt zijn bij deze aanbesteding op één punt aangescherpt ten opzichte van het PVVP 2006. De periode waarin de vervoerder minimaal 2 keer per uur moet rijden is met een uur verlengd, namelijk tot 19.30 uur in plaats 18.30 uur zoals in het PVVP 2006 is opgenomen. Voor de periode van 19.30 tot 23.30 uur geldt minimaal een uurfrequentie. Genoemde begin- en eindtijden wekken de indruk dat reizigers tussen 6.30 uur en 23.30 uur met het ACOV kunnen reizen, maar dit hoeft niet het geval te zijn. Het bestek bevat namelijk ook de bepalingen dat de eerste rit van een ACOV-lijn in ieder geval vóór 07.00 uur bij

---

57 1<sup>e</sup> Nota van Inlichtingen, vraag 39

het beginpunt van de lijn moet vertrekken en dat de laatste rit in ieder geval na 23.00 uur bij het eindpunt van de lijn moet eindigen.

In lijn met het PVVP 2006 heeft de provincie voor het COV in het Programma van Eisen elkaar overlappende tijdblokken van minimaal twee uur gedefinieerd die de perioden aangeven waarin minimaal 1 keer per uur een vaste COV-rit moet worden geboden, dan wel waarin volstaan kan worden met IOV. De tijdblokken gelden niet voor enkele specifieke verbindingen die onder het COV vallen, te weten de verbindingen met de boten naar de Waddeneilanden en de verbindingen over de Afsluitdijk. Nieuw ten opzichte van het PVVP 2006 is dat vaste COV-ritten in principe alleen in de hoofd- en niet in de tegenrichting hoeven te worden aangeboden. Voor de overlap van tijdsblokken is gekozen om een goede overgang tussen de tijdblokken te creëren, maar van de zijde van vervoerders komt juist het signaal dat de overlappende tijdblokken tot veel onduidelijkheid leiden.

Ten slotte heeft de provincie de eisen ten aanzien van de bedieningsperiode van het IOV in de aanbestedingsdocumenten aangescherpt. De eindtijd van het IOV is verruimd tot 23.30 uur en op werkdagen rijdt het IOV een half uur eerder.

Gelet op het feit dat het PVVP 2006 min of meer parallel aan het Programma van Eisen voor de aanbesteding Noord en Zuidwest Fryslân is opgesteld, vraagt de Noordelijke Rekenkamer zich af waarom deze aangescherpte eisen geen plek hebben gekregen in het PVVP 2006 zoals dat uiteindelijk door Provinciale Staten is vastgesteld. De provincie<sup>58</sup> geeft aan dat vaststelling van het PVVP hoogst noodzakelijk was voor de besluitvorming rond deze aanbesteding. Het aanbrengen van wijzigingen zou leiden tot verdere vertraging die niet meer acceptabel was, onder meer omdat de concessie niet nog eens tijdelijk kon worden verlengd.

#### *Zuidoost Fryslân*

Bij de aanbesteding Zuidoost Fryslân heeft de provincie ten aanzien van de bedieningstijden en frequenties van het ACOV en het IOV dezelfde eisen geformuleerd als bij de aanbesteding Noord en Zuidwest Fryslân. Voor het COV heeft de provincie het idee van elkaar overlappende tijdblokken losgelaten. De tijdblokken sluiten bij deze aanbesteding naadloos op elkaar aan.

---

58 Ambtelijk hoor en wederhoor provincie Fryslân, 16 juni 2009.

### *Waddeneilanden I en II*

Voor de aanbesteding Waddeneilanden I stelt de provincie als eis dat de vertrektijden van het openbaar vervoer moeten zijn afgestemd op de aan- en afvaarten van de veer- en snelboten. De documenten voor deze aanbesteding bevatten geen concretere eisen ten aanzien van bedieningstijden en frequenties. Voor de aanbesteding Waddeneilanden II zijn deze eisen impliciet vastgelegd in de dan geldende dienstregeling die de basis voor deze aanbesteding vormt.

### ■ **Duurzaamheid in het openbaar vervoer**

Duurzaamheid heeft een belangrijke rol gespeeld in de discussie rondom en bij de besluitvorming over het PVVP. Het amendement en het aangenomen voorstel van GS leidde tot de passage 'de provincie zal een leidende rol vervullen bij het overschakelen op duurzame brandstoffen of (aard)gas'<sup>59</sup>.

### *Noord en Zuidwest Fryslân*

Het aanbestedingsproces Noord en Zuidwest Fryslân liep parallel aan de totstandkoming van het nieuwe provinciale beleid. In het PvE voor Noord en Zuidwest Fryslân is opgenomen dat alle nieuwe voertuigen moeten voldoen aan strenge emissienormen<sup>60</sup>. In de Reactienota wijzen partijen erop dat aardgas niet het enige alternatief is voor diesel, en dat het concessiegebied vrij groot is waardoor de beschikbaarheid van vulpunten een probleem kan worden<sup>61</sup>. De provincie zegt in reactie hierop dat zij in het bestek drie opties met betrekking tot schone brandstoffen zal uitvragen.

In het bestek is de optie uitgewerkt. De optie 'milieuvriendelijke brandstoffen' schrijft voor dat de inschrijver één totaalprijs (prijsspeil 2007) voor de gehele concessieperiode moet noemen, voor drie alternatieve brandstoffen. De inschrijver wordt verantwoordelijk gehouden voor de aanwezigheid van voldoende vulpunten. De provincie houdt verder de optie open om van meer dan één type gebruik te maken (bijvoorbeeld 25% aardgas + 25% biodiesel + 50% PPO)<sup>62</sup>. Naar aanleiding van vragen in de Nota's van Inlichtingen is de uitgevraagde optie voor milieuvriendelijke voertuigen herzien. In de definitieve versie worden inschrijvers gevraagd de kosten te geven voor de situaties dat accijnsrisico bij vervoerder respectievelijk provincie wordt gelegd<sup>63</sup>. Ook mag de inschrijver met een eigen brandstofalternatief komen<sup>64</sup>.

Een van de inschrijvende vervoerders is op grond van dit onderwerp uitgesloten van de aanbesteding. De betreffende vervoerder (Veolia/BBA), heeft een aanbieding overlegd onder voorbehoud. De provincie

---

59 Concept-besluitenlijst PS-vergadering van 21 juni 2006, agendapunt 03B.

60 Definitief PvE Noord en Zuidwest Fryslân, p. 18.

61 Reactienota Noord en Zuidwest Fryslân, p. 40.

62 Definitief Bestek Noord en Zuidwest Fryslân, p.p. 55-56.

63 1<sup>e</sup> Nota van Inlichtingen Noord en Zuidwest Fryslân, vragen 147/149.

64 2<sup>e</sup> Nota van Inlichtingen Noord en Zuidwest Fryslân, p. 3 algemene informatie.

heeft besloten deze aanbidding uit te sluiten<sup>65</sup>. Veolia/BBA stelt in een interview met de Rekenkamer hierover, op basis van de informatie die zij niet had mogen hebben maar door een fout bij de correspondentie toch ontvangen heeft<sup>66</sup>, dat zij niet de enige partij was die op basis van dit argument uitgesloten had moeten worden<sup>67</sup>.

### *Zuidoost Fryslân*

Ook bij de aanbesteding Zuidoost Fryslân speelde duurzaamheid een rol. Bij deze aanbesteding kiest de provincie er wederom voor om inschrijvers een optie te laten invullen. Naast de optie alternatieve brandstoffen is, naar aanleiding van vragen in de reactienota<sup>68</sup>, besloten een optie euronormen te benoemen. Nieuwe bussen zullen moeten voldoen aan de geldende normen op het moment van levering. In de reactienota merkt een vervoerder op dat de investering in alternatieve brandstoffen een reden is om de concessie te verlengen (8 in plaats van 4 jaar). De provincie antwoordt hierop dat de concessie voor 8 jaar zal gelden, en laat de reden hiervoor in het midden<sup>69</sup>.

In het bestek is de optie alternatieve brandstoffen geformuleerd als: *“van de vervoerder wordt verwacht dat deze meewerkt aan projecten van de provincie voor stimulatie van het rijden van bussen op alternatieve brandstof”*<sup>70</sup>. Ook wordt de vervoerder gevraagd aan te geven hoeveel het kost om bussen aan te schaffen met hogere (dan wettelijk verplichte) Euronorm. In het bestek staat dat de provincie in een later stadium besluit of een brandstof- of een Euronorm-optie wordt ingekocht. De vervoerder moet dan de optie invoeren binnen 18 maanden na het moment waarop de provincie heeft aangegeven de optie(s) in te kopen (uiterlijk 1 jaar na gunning)<sup>71</sup>. Deze passage heeft tot vragen geleid in de nota's van inlichtingen. Om die reden heeft de provincie in de tweede nota van inlichtingen toegevoegd dat zij bij de gunning, medio juni, een voornemen uitspreken. De daadwerkelijke afname is afhankelijk van het rondkomen van de financiering van de optie(s) waarvoor het voornemen is uitgesproken. De provincie zegt toe na de gunning niet meer een andere optie in te roepen, tenzij na overleg met de vervoerder.

Ondanks de verduidelijking blijven de bestekhouders kritisch over deze methode. Het argument is dat als de ingangsdatum van het nieuwe materieel niet vast staat, een scherpe inkoop van dit materieel onmogelijk wordt gemaakt<sup>72</sup>. In het beoordelingsprotocol<sup>73</sup>

---

65 Notitie Afwijzing BBA, p. 2.

66 Tijdens de aanbestedingsprocedure is een fout gemaakt door het adviesbureau. Hierdoor zijn de verslagen van alle gesprekken bij alle vervoerders bekend.

67 Interview Veolia 29 april 2009.

68 Reactienota PvE ZO Fryslân, vraag 16, p. 8.

69 Reactienota PvE ZO Fryslân, vraag 30, p. 12.

70 Bestek ZO Fryslân, p. 46.

71 Herzien Bestek ZO Fryslân, p. 54, 1<sup>e</sup> Nota van Inlichtingen, vraag 21.

72 3<sup>e</sup> Nota van Inlichtingen, vraag 5.

73 Beoordelingsprotocol ZO Fryslân, Bestek p. 69.

is verder een significante rol weggelegd voor de optie alternatieve brandstoffen. Hiermee kan de inschrijver 1575 punten (14% van totaal gunningpunten) verdienen<sup>74</sup>.

#### *Waddeneilanden I en II*

Ook op de Waddeneilanden speelt duurzaamheid een rol. In het PvE van de eerste aanbesteding Waddeneilanden staat dat alle bussen dienen te voldoen aan de Euro3 norm<sup>75</sup>. In het ontwerp-PvE was dit nog Euro5. Naar aanleiding van een vraag in de reactienota over flexibele exploitatie en consistentie ten opzichte van de leeftijdseis heeft de provincie de norm naar beneden bijgesteld<sup>76</sup>. In het PvE is verder opgenomen dat van de winnende vervoerder(s) wordt verwacht dat zij meewerken aan experimenten met duurzame brandstoffen<sup>77</sup>. Deze passage is opgenomen naar aanleiding van een reactie van de gemeente Ameland in de reactienota. De gemeente Ameland wenst een aardgasvulstation op het eiland en vindt het wenselijk dat de bussen in dat geval ook op aardgas rijden<sup>78</sup>.

In het bestek wordt de Euro3 (huidige) norm genoemd. Verder is opgenomen dat de provincie het Waddengebied, op initiatief van de Waddengemeenten, wil laten fungeren als proeftuin voor innovatieve duurzaamheidtoepassingen<sup>79</sup>. De vervoerder wordt geacht hieraan mee te werken. De provincie zal aanvullende financiering verschaffen en/of zoeken<sup>80</sup>. Voor het perceel Ameland wordt in de optie milieuvriendelijke bussen een meerprijs gevraagd voor de kosten van de inzet van aardgasbussen. In het bestek staat dat de gemeente Ameland uiterlijk op 1 oktober 2009 zal besluiten om de optie in te kopen<sup>81</sup>. De aanbesteding leverde alleen voor Schiermonnikoog een offerte op. De vervoerder hoefde geen inspanning te leveren om aan de duurzaamheidseisen te voldoen.

Bij de aanbesteding Wadden II speelt duurzaamheid een geringe rol. Ook tijdens deze aanbesteding meldt de provincie dat zij het Waddengebied wil laten fungeren als proeftuin voor innovatieve duurzaamheidstoepassingen. De gemeente Ameland is intussen begonnen met het realiseren van een aardgasvulstation dat in de loop van 2009 operationeel zal zijn<sup>82</sup>. In het bestek Wadden II wordt de optie uitgevraagd om op Ameland vier aardgasbussen

---

74 Het aantal punten wordt bepaald op basis van het gewogen gemiddelde van de opgegeven meerprijs voor 7 bussen (wegingsfactor 0,1), 15 bussen (wegingsfactor 0,15), 30 bussen (wegingsfactor 0,25) en 60 bussen (wegingsfactor 0,5). Zie ook tabel 3.4 voor een overzicht van de gunningcriteria.

75 Europese norm voor uitstoot.

76 Reactienota Wadden I 2008-2012, p. 23.

77 Definitief PvE Wadden I 2008-2012, p. 23.

78 Reactienota Wadden I 2008-2012, p. 16.

79 Definitief Bestek Wadden I 2008-2012, p. 29.

80 Definitief Bestek Wadden I 2008-2012, p. 30.

81 Definitief Bestek Wadden I 2008-2012, p. 41.

82 Definitief PvE Wadden II 2009-2016, p. 13.

te laten rijden<sup>83</sup>. In de 1<sup>e</sup> Nota van Inlichtingen stelt de provincie voor Ameland dat het genoemde aantal bussen nodig is om tot een acceptabel exploitatieplaatje voor aardgas te komen. Indien de optie aardgasbussen wordt ingekocht, dan dient de vervoerder de aardgasbussen zoveel mogelijk in te zetten bij de uitvoering van de concessie. Naar aanleiding van reacties in de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> Nota's van Inlichtingen heeft de provincie de optie voor aardgasbussen aangepast.

Werd in het PvE nog gesproken over een optie voor 4 bussen, in het definitieve bestek gaat het over 3 bussen. Alle bussen boven de eerste drie vormen een aanvullend gunningcriterium. De provincie heeft bij de gunning besloten op Ameland 4 aardgasbussen te laten rijden en de hiermee gemoeide eenmalige bijdrage (voor de 4<sup>e</sup> bus) van €181.000,- te dekken in het kader van het Programmaplan Duurzame Energie en voor te financieren uit de BDU voor 2009.

#### ■ Haltevoorzieningen en infrastructuur

De kwaliteit van de infrastructuur is een belangrijke randvoorwaarde voor het realiseren van een goed openbaar vervoerproduct. Provincie en vervoerders zijn hierbij afhankelijk van de beheerders van de relevante infrastructuur, te weten Rijk, gemeenten, waterschappen en de provincie zelf.

#### *Beschikbaarheid en kwaliteit weginfrastructuur*

In het PVVP 2006 doet de provincie met name een beroep op gemeenten om bij de ontwikkeling van weginfrastructuur rekening te houden met de doorstroming en het comfort van het busvervoer.

#### *Noord en Zuidwest Fryslân*

De provincie eist van de vervoerder dat hij zoveel mogelijk gebruik maakt van beschikbare busbanen, voorsorteervakken bij verkeerslichten en overige systemen die voorrang geven aan de bus. Het is de Noordelijke Rekenkamer daarbij opgevallen dat de provincie wel eisen aan de vervoerder stelt, maar de vervoerder geen garanties biedt wat betreft de beschikbaarheid en kwaliteit van deze en andere infrastructuur. De risico's op het gebied van weginfrastructuur liggen bij de vervoerder. De Rekenkamer baseert zich daarbij onder meer op de volgende passages in het Programma van Eisen en het bestek voor deze aanbesteding:

- de vervoerder dient er rekening mee te houden dat gedurende de concessieperiode wegen binnen de bebouwde kommen van 50 km/u naar 30 km/u worden verlaagd en dat wegen buiten de bebouwde kommen van 80 km/u naar 60 km/u worden verlaagd. De inschrijver dient daar bij het opstellen van zijn aanbieding reeds rekening mee te houden aangezien hij hier ten tijde van de concessieduur niet voor wordt gecompenseerd (noch in geld noch in een beperking van het aantal ritten of DRK's ter compensatie van het hogere aantal DRU's door de lagere snelheden).

---

83 Definitief Bestek Wadden II 2009-2016, p.p. 27-30.

- de vervoerder dient ervoor te zorgen dat (de chauffeurs vanuit) zijn bussen kunnen communiceren met de brugwachters die de bruggen bedienen. De kosten voor de communicatiemiddelen zijn voor rekening van de vervoerder.

In dat kader moet ook de opmerking van een vervoerder naar aanleiding van het ontwerp Programma van Eisen geplaatst worden. Deze vervoerder mist een regisserende rol van de provincie. De vervoerder verwijst in dat verband naar afspraken op het gebied van infrastructuur die voor de aanbesteding Zuidoost Fryslân in convenanten met gemeenten waren vastgelegd. Bij het ontwerp Programma van Eisen voor Noord en Zuidwest Fryslân ontbreken dergelijke afspraken. In een reactie geeft de provincie aan dat nog getracht zal worden vergelijkbare afspraken met gemeenten in dit concessiegebied te maken, maar dat de provincie op dit punt geen garanties kan geven. Dit is uiteindelijk niet gelukt.

#### *Zuidoost Fryslân*

Ook voor deze aanbesteding geldt dat de vervoerder zo veel mogelijk gebruik moet maken van de beschikbare busbanen, overige systemen die voorrang geven aan de bus en drempelloze routes. De al bestaande samenwerkingsagenda met betrokken gemeenten in Zuidoost Fryslân bleek een praktisch middel om afspraken te kunnen maken over de inrichting van wegen en rekening te houden met de doorstroming en het comfort van het openbaar vervoer. De afspraken zijn echter niet geheel zonder risico voor de vervoerder: in het bestek is ook bepaald dat indien het door infrastructurele maatregelen van de wegbeheerder niet mogelijk is om te voldoen aan de ontsluitingseisen, de concessiehouder IOV dient aan te bieden naar de dichtstbijzijnde knooppunthalte.

#### *Waddeneilanden I en II*

De documenten voor de aanbesteding Waddeneilanden I bevatten geen verplichtingen ten aanzien van het gebruik van (bus)infrastructuur. Wel adresseert het Programma van Eisen een risico dat de vervoerder loopt bij de exploitatie van het openbaar vervoer op Ameland. Het gaat daarbij om het voornemen van de gemeente Ameland om het centrum van Nes af te sluiten voor gemotoriseerd verkeer. De gevolgen van dit voornemen voor de rijtijd van bussen legt de provincie bij de vervoerder neer in de zin dat de vervoerder hierover in overleg dient te treden met de gemeente Ameland<sup>84</sup>. Bij de aanbesteding Waddeneilanden II heeft de gemeente Ameland inmiddels het voornoemde besluit genomen en stelt de provincie in het Programma van Eisen dat de vervoerder hiermee rekening heeft te houden<sup>85</sup>.

#### **Haltevoorzieningen**

De afhankelijk van wegbeheerders zoals die voor weginfrastructuur geldt, geldt in mindere mate ook voor haltevoorzieningen. De

---

84 Definitief PvE Wadden I 2008-2012, p. 11.

85 Definitief PvE Wadden II 2009-2016, p. 35.



wegbeheerder is verantwoordelijk voor aanleg, beheer en onderhoud van haltes enabri's alsmede voor de routes naar de haltes; de vervoerder is verantwoordelijk voor de haltepaal en voor het aanbrengen van actuele reisinformatie op de haltes (via een bord aan de haltepaal of een informatiepaneel in deabri).

#### *Noord en Zuidwest Fryslân*

De rolverdeling zoals hierboven geschetst is zowel in het Programma van Eisen als in het bestek voor Noord en Zuidwest Fryslân terug te vinden. In het bestek is daaraan de bepaling toegevoegd dat wanneer de opdrachtgever in jaar 2 tot en met 6 instemt met routewijzigingen waardoor haltes verplaatst dan wel nieuwe haltes geplaatst dienen te worden, in dat geval 20% van de (ver)plaatsingskosten voor rekening van de vervoerder komt. Het bestek laat in het midden welke partij de overige 80% van de kosten voor zijn rekening neemt en in hoeverre de vervoerder invloed heeft op de hoogte van de (ver)plaatsingskosten.

#### *Zuidoost Fryslân*

In een reactie op het Programma van Eisen voor deze aanbesteding uiten gemeenten kritiek op het haltebeleid van de provincie. De kwaliteit van haltes en busstations laat volgens hen in veel gevallen te wensen over. Veel reizigers voelen zich met name 's avonds onveilig bij haltes, missen basale voorzieningen op busstations en klagen over de slechte staat van onderhoud. De provincie reageert hierop door te stellen dat er wel haltebeleid gemaakt wordt, maar dat dit niet in een Programma van Eisen thuishoort, omdat het Programma van Eisen de eisen bevat waaraan de vervoerder bij de exploitatie van het openbaar vervoer moet voldoen. Het provinciale haltebeleid is later niet als bijlage bij het bestek is gevoegd.

#### *Waddeneilanden I en II*

De documenten ten behoeve van deze beide aanbestedingen beschrijven dezelfde verdeling van taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van haltes,abri's en haltepalen als de documenten voor de aanbestedingen Noord en Zuidwest Fryslân en Zuidoost Fryslân. De vervoerder dient indien nodig in overleg te treden met de wegbeheerder over het gebruik van haltes en weginfrastructuur. Dit dient in ieder geval te gebeuren wanneer de vervoerder een nieuwe halte in gebruik wil nemen, haltes wenst te verplaatsen of geen gebruik meer wenst te maken van bestaande haltes.

#### **Busstations**

In het PVVP 2006 meldt de provincie dat op dat moment een aantal busstations (en busstallingen) in handen is van een vervoerder, hetgeen onwenselijk is met het oog op (i) de ontwikkeling van deze locaties en (ii) toekomstige aanbestedingen. Dit laatste is bij de aanbesteding van de concessie Zuidoost Fryslân manifest geworden.

#### *Noord en Zuidwest Fryslân*

Op grond van de documenten die de provincie ten behoeve van deze aanbesteding heeft opgesteld, constateert de Noordelijke Rekenkamer

dat het probleem met betrekking tot het eigendom van busstations blijkbaar niet in dit concessiegebied speelt. Het onderwerp wordt namelijk niet genoemd in het bestek en er worden geen vragen over gesteld in de Nota's van Inlichtingen. In een interview met de huidige vervoerder van dit concessiegebied komt het onderwerp ter sprake<sup>86</sup>. Deze vervoerder gaf aan dat de positie van de toen zittende vervoerder onwenselijk was, en dat bij de aanbesteding onderhandeld moest worden met de zittende vervoerder over de huur van de busstations.

#### *Zuidoost Fryslân*

Bij de aanbesteding Zuidoost Fryslân hebben vervoerders tot drie keer toe kritiek geuit op het feit dat de busstations Drachten, Heerenveen en Oosterwolde in eigendom van Arriva zijn, zo valt uit de Nota's van Inlichtingen op te maken. In een brief van 20 februari 2008 geeft Arriva aan dat derden de busstations voor €352.500 per jaar kunnen huren. De provincie geeft in de 1<sup>e</sup> Nota van Inlichten aan 50% van de huurprijs te vergoeden<sup>87</sup>. Andere vervoerders claimen dat sprake is van een verkapte vorm van overheidssteun die het level playing field niet ten goede komt.

#### *Waddeneilanden I en II*

In het Programma van Eisen voor de aanbestedingen Waddeneilanden I en II geeft de provincie aan dat de busstallingen in eigendom van Arriva zijn. In geval van een eventuele wisseling van concessiehouder laat de provincie het aan de nieuwe concessiehouder over of hij van deze busstallingen gebruik wil maken. In dat geval zal de nieuwe concessiehouder zelf met Arriva moeten onderhandelen over de condities waartegen van de busstallingen gebruik kan worden gemaakt.

#### ■ **Uitvoeringskwaliteit**

In het PVVP 2006 is opgenomen dat het openbaar vervoer in Fryslân betrouwbaar moet zijn. De details van de uitvoeringskwaliteit zijn niet verder uitgewerkt. Wel wordt expliciet melding gemaakt van dat reizigers geen last mogen hebben van lange overstaptijden. Dit laatste kan worden opgevat als een eis met betrekking tot aansluitgarantie.

#### *Noord en Zuidwest Fryslân*

Bij de aanbesteding Noord en Zuidwest Fryslân heeft de provincie invulling gegeven aan alle aspecten van uitvoeringskwaliteit. Met betrekking tot de vervoergarantie stelt de provincie de eis dat iedereen die bij een halte staat mee moet kunnen. Lukt dat niet, dan moet de vervoerder binnen 30 minuten een extra voertuig laten komen. Als dat twee keer achtereen gebeurt moet hij versterkingsritten inzetten. Als die versterkingsritten meer dan een maand lang ingezet moeten worden, dan worden zij opgenomen in de dienstregeling, op kosten van de vervoerder. Opvallend is dat de provincie in het bestek opneemt

---

86 Interview Connexxion 29 april 2009.

87 1<sup>e</sup> Nota van Inlichtingen ZO Fryslan, vraag 48.

dat de minimumeis waarschijnlijk niet voldoet<sup>88</sup>. Verder valt op dat onduidelijk is wat er moet gebeuren indien dit probleem zich alleen elke maandagochtend voordoet.

Wat betreft rituitval eist de provincie dat dit alleen bij overmacht mag voorkomen. Rituitval is gedefinieerd als vertraging groter dan de dienstregelingsinterval van de betreffende lijn, met een bovengrens van 45 minuten. Op dit punt geeft de provincie aan een boete te kunnen uitdelen, maar legt dit echter niet vast. Dit wordt per geval bekeken, aldus de provincie. De boete kan worden opgelegd met de algemene boetebepaling aangaande concessievoorschriften.

Ten aanzien van de punctualiteit geldt dat voertuigen nooit te vroeg mogen vertrekken en niet te laat op de eindbestemming en de overstaphalte mogen aankomen. De provincie hanteert grenzen met betrekking tot punctualiteit (niet meer dan 5% bij vertrek of aankomst 180 seconden vertraagd; niet meer dan 1% bij vertrek of aankomst 300 seconden te laat; nooit te vroeg vertrekken). Punctualiteit is een gunningcriterium. De vervoerder kan gunningpunten scoren met een hoge streefwaarde. Verschillende vervoerders hebben er voor gekozen de cijfers strategisch in te vullen. Zo heeft een vervoerder bijvoorbeeld aangegeven dat de punctualiteit tot en met 2010 94% zal bedragen, en vanaf 2011 100%. Een andere inschrijver heeft ingevuld dat de punctualiteit 98% in 2010 en 99% in 2011 zal zijn.

De provincie schrijft in de aanbesteding Noord en Zuidwest Fryslân slechts enkele verplichte aansluitingen voor (onder anderen de aansluitingen op de veerboten). De vervoerder moet aangeven welke aansluitingen hij verder aanbiedt. Verder moet aansluiting tussen een IOV voertuig en een vaste rit gegarandeerd zijn. De aansluitingen op de treinen in Leeuwarden en Heerenveen zijn als wens opgenomen in het bestek<sup>89</sup>. Een bus moet altijd wachten op een vertraagde boot. Verder moet de vervoerder, als een gegarandeerde overstap niet kan worden gehaald, zorgen voor vervangend vervoer.

Wat betreft zitplaatskans stelt de provincie dat het niet toegestaan is dat reizigers tijdens een rit meer dan 20 minuten moeten blijven staan. Als dit zich toch voordoet moet de vervoerder grotere bussen of versterkingsritten inzetten. De beschikbaarheid van zitplaatsen is een streefwaarde in de gunningcriteria, hetgeen tot strategisch inschrijven heeft geleid.

#### *Zuidoost Fryslân*

In het bestek Zuidoost Fryslân valt te lezen dat alle in het bestek gestelde eisen en al hetgeen de inschrijver daarnaast in zijn offerte heeft toegezegd/aangeboden, daadwerkelijk moet worden uitgevoerd<sup>90</sup>. Concreet worden de elementen vervoergarantie, rituitval, punctualiteit

---

88 Definitief Bestek NZW Fryslân, p.p. 57-58.

89 Definitief Bestek NZW Fryslân, p. 41.

90 Herzien bestek ZO Fryslân, p.11.

en aansluitgarantie behandeld. Wat betreft vervoergarantie eist de provincie hetzelfde als voor Noord en Zuidwest: iedereen moet mee kunnen, als dit twee keer achter elkaar niet lukt, versterkingsritten inzetten. Gedurende een maand versterkingsritten? Opnemen in dienstregeling<sup>91</sup>.

Uitval van ritten mag alleen voorkomen bij overmacht. Rituitval is een vertraging die groter is dan het dienstregelingsinterval van de betreffende lijn, met een bovengrens van 45 minuten<sup>92</sup>. Op het gebied van uitval stelt de provincie een malusregeling in. Ongeacht de oorzaak van uitval geldt dat een bedrag in mindering zal worden gebracht dat gelijk is aan het aantal DRU's van het voor die rit geldende meer/minderwerkstarief. Uitgevallen ritten komen alleen in aanmerking voor betaling indien de vervoerder duidelijk kan aantonen dat er sprake is van overmacht en wanneer het provinciebestuur hiertoe een besluit neemt<sup>93</sup>.

Wat betreft punctualiteit eist de provincie een vertrekpunctualiteit van 90%, op straffe van een malus van maximaal €160.000,-. Daarnaast geldt voor deze ritten dat een bedrag in mindering wordt gebracht volgens het tarief meer/minderwerk. Deze scherpe eis wordt naar aanleiding van de reactienota<sup>94</sup> versoepeld.

Wat betreft aansluitgarantie geldt dat in het geval een in de dienstregeling aangeboden aansluiting gemist wordt en de wachttijd tot de volgende bus in de dienstregeling meer dan 30 minuten bedraagt, de vervoerder voor vervangend vervoer dient te zorgen<sup>95</sup>. De provincie stelt geen aansluitingen verplicht. Wel waren er extra punten te verdienen op de 'wens' voor de aansluiting Dokkum-Drachten.

#### *Waddeneilanden I en II*

Bij de aanbestedingen Wadden I en II speelt de uitvoeringskwaliteit vooral een rol in de aansluitingen op de veerboten. Bij de aansluiting op een vertrekkende boot moet rekening gehouden worden met de bagage die de reizigers bij zich hebben. Voor Ameland en Schiermonnikoog gelden andere eisen dan voor Vlieland en Terschelling (respectievelijk 30-15 en 50-15 minuten van tevoren). De provincie adviseert de vervoerder dat goede communicatie tussen de rederijen en het busbedrijf daarbij van groot belang is om een nauwkeurige inschatting te kunnen maken van het aantal aankomende reizigers, en voor een goede afstemming van vervoer per veerboot/snelboot en openbaar vervoer per bus<sup>96</sup>.

Bij Wadden II formuleert de provincie scherpere eisen dan bij

---

91 Definitief PvE ZO Fryslân, p.p. 11-12.

92 PvE ZO Fryslân, p.p. 11-12.

93 Herzien bestek ZO Fryslân p. 29.

94 1<sup>e</sup> Nota van Inlichtingen, vraag 213.

95 Definitief PvE ZO Fryslân, p.p. 11-12.

96 Definitief Bestek Wadden I 2008-2012, p. 27.

Wadden I. De aansluitgaranties op de veerboten zijn ook bij deze aanbesteding geëist. Bij uitval van ritten waarbij geen sprake is van overmacht, worden de uitgevallen DRU's in mindering gebracht op de exploitatiebijdrage tegen het in de offerte genoemde minderwerktarief<sup>97</sup>.

### 3.3 proces van aanbesteden

Het proces van aanbesteden begint bij het vastgestelde beleid (PVVP 2006) en eindigt met het concessiebesluit en de implementatieperiode. Er is een aantal vaste momenten te onderscheiden die (vrijwel) altijd worden gemarkeerd door een (besluitvormend en/of juridisch bindend) document. Hieronder wordt het proces en de periode waarin een aanbesteding zich in het algemeen afspeelt weergegeven. Waar nodig is dit geëxpliciteerd voor de situatie in Fryslân.

Tabel 3.1 schets van het aanbestedingsproces (tijd/document/fasen)

Tijdbalk (minimaal)	Documenten/fasen	Opmerkingen
	Beleidskader (PVVP of OV-visie)	Het vastgestelde beleid is het uitgangspunt voor elke aanbesteding. In die fase wisselt de provincie ook van rol: van kaderstellend (PS) naar opdrachtgever voor de aanbesteding/uitvoerder van het beleid (GS).
- 21½ maand	Plan van Aanpak	Met de goedkeuring van het Plan van Aanpak wordt feitelijk toestemming verleend voor de uitvoering van het project. Vragen hierbij zijn of de provincie voor iedere aanbesteding ook een plan van aanpak opstelt; hoe gedetailleerd dit plan van aanpak is wat betreft planning, tijdsbesteding en inhuur; wie dit plan van aanpak vast moet stellen en aan wie wijzigingen ten opzichte van het vastgestelde plan van aanpak moeten worden doorgegeven/verantwoord.
	Nota van Uitgangspunten	Hierin geeft het projectteam de belangrijkste doelen/ambities/randvoorwaarden voor de aanbesteding weer. Het gaat om fundamentele keuzes waar op voorhand instemming van GS gezocht wordt.
-17½ maand	Ontwerp-Programma van Eisen (PvE)	De provincie is op grond van de Wp2000 verplicht voor iedere concessie die verleend wordt een PvE op te stellen. De provincie is verplicht een conceptversie voor advies aan consumentenorganisaties aan te bieden. De provincie is ook verplicht eisen en bepalingen ten aanzien van het concessiegrens-overschrijdend openbaar vervoer met de betrokken concessieverlener(s) af te stemmen.  Veel concessieverleners consulteren ook gemeenten bij het opstellen van het PvE, zowel met het oog op de belangen van hun inwoners als met het oog op hun rol als wegbeheerder. De ervaring leert dat het moeilijk is om de juiste informatie van gemeenten te krijgen wat betreft de wegen waarvan het OV gebruik mag maken en dat het nog moeilijker is om met gemeenten bindende afspraken te maken over de beschikbaarheid van deze wegen en over de te volgen procedures in geval van wegwerkzaamheden en evenementen.  De Wp2000 bevat geen bepalingen ten aanzien van de rol van PS bij de totstandkoming van het PvE.  Eventueel kunnen ook potentiële inschrijvers om een reactie op het ontwerp-PvE worden gevraagd. Dit moet formeel geregeld worden in de vorm van een marktconsultatie die tijdig via de Europese aanbestedingskalender wordt aangekondigd.
	Nota van Zienswijzen	Fryslân kiest ervoor om naar aanleiding van de adviezen en reacties een Reactie-nota op te stellen.
	Definitief Programma van Eisen	Dit document vormt de basis voor de aanbesteding en bevat alle eisen aan het vervoer en de vervoerder.

97 Definitief PvE Wadden II 2009-2016, p.p.17-18.

Tijdbalk (minimaal)	Documenten/fasen	Opmerkingen
-13½ maand	Bestek	Naast het PvE bevat het bestek informatie over de aanbestedingsprocedure (planning, vormeisen aan de offerte, procedure voor het stellen en beantwoorden van vragen), de selectie- en gunningscriteria en een aantal bijlagen waaronder een concept-concessiebesluit, een personeelsopgave (overname van direct en indirect herleidbaar personeel is verplicht, maar de nieuwe concessiehouder kan aan de opgave van de zittende concessiehouder geen rechten ontleen anders dan dat een maximum benoemd is) en achtergrondinformatie (zoals reizigersaantallen, bezettingcijfers en opbrengsten).
	Nota's van Inlichtingen	Hierin geeft de provincie antwoord op de geanonimiseerde vragen van de vervoerders. Om inschrijvers zo goed mogelijk van dienst te zijn worden vaak meerdere vragenronden gehouden waarvan de laatste circa 1 tot 1½ week voor de sluitingsdatum voor het indienen van offertes.  Een concessieverlener kan een prebid-bijeenkomst organiseren, maar in het algemeen trekken concessieverleners en vervoerders de meerwaarde van een dergelijke bijeenkomst in twijfel. Wanneer wel een bijeenkomst wordt georganiseerd, is het verslag van deze bijeenkomst bindend en niet hetgeen tijdens de bijeenkomst zelf gezegd is.
-11 maand	Sluitingsdatum inschrijvingen	Er geldt een minimale inschrijvingstermijn van 52 dagen. Vaak staan concessieverleners een langere inschrijvingstermijn toe (circa 70 dagen). Dit met het oog op de hoeveelheid werk die inschrijvers moeten verzetten.
-11 maand	Beoordelingsprotocol	Beoordeling van de offertes geschiedt aan de hand van het beoordelingsprotocol. Fryslân heeft ervoor gekozen het beoordelingsprotocol niet apart vast te stellen, maar deel uit te laten maken van het bestek.  Als eerste stap wordt gecontroleerd of de inschrijvers aan alle selectie- en uitsluitingscriteria hebben voldaan. Wanneer dit niet het geval is wordt de offerte van de betreffende inschrijver terzijde gelegd. Vervolgens worden de overgebleven offertes beoordeeld op basis van de gunningscriteria. De inschrijver met het hoogste aantal punten wint en krijgt het exclusieve recht om het openbaar vervoer te gaan exploiteren.
-9 maand	Gunningsbesluit	Hoewel het besluit tot gunning door GS wordt genomen, hebben GS geen invloed op de inhoud van dit besluit. De vaststelling van het beoordelingsprotocol is het laatste moment waarop GS invloed kunnen uitoefenen op de type vervoerder waaraan de concessie wordt gegund. Vervoerders waaraan de concessie niet gegund wordt kunnen tegen het besluit van GS bezwaar maken. Bij Fryslân is er een wijziging aangebracht in de gunningsprocedure (eerst voorlopige en definitieve gunning met in principe twee bezwaarmomenten; later alleen definitieve gunning met in principe één bezwaarmoment).
	Implementatie	De implementatieperiode is een belangrijke periode in het proces omdat hier zowel het aanbod van de (nieuwe) concessiehouder (alle toezeggingen moeten in de praktijk worden gebracht) als de relatie tussen provincie en concessiehouder gestalte krijgen. De concessiehouder zal de grenzen aftasten, waarbij het voor de provincie zaak is erop toe te zien dat de reizigers ook krijgen wat de concessiehouder beloofd heeft. Een vraag is over welke middelen de provincie beschikt om van de concessiehouder te eisen dat hij tijdens de implementatieperiode alle maatregelen treft die noodzakelijk zijn om een vlekkeloze start van de concessie te waarborgen, waarbij alle relevante eisen en toezeggingen gestalte hebben gekregen. Enige flexibiliteit van de zijde van de provincie is daarbij gewenst, waarbij de provincie zelf zal moeten bewaken dat de concessiehouder binnen de grenzen van de concessie blijft opereren.
0 maand	Start concessie	

### Planning

De tabel 3.2 op de volgende pagina toont voor drie aanbestedingen de geplande en de feitelijke data en voor één aanbesteding de feitelijke data waarop de verschillende activiteiten binnen het aanbestedingsproces afgerond (moesten) zijn.

Tabel 3.2: Geplande en gerealiseerde data waarop de verschillende stappen binnen het aanbestedingsproces (moesten) zijn afgerond (tussenhaakjes staat het aantal maanden dat voor iedere stap gereserveerd of beschikbaar was)

	Noord en Zuidwest Fryslân		Waddeneilanden I		Zuidoost Fryslân		Waddeneilanden II	
	Planning <sup>1</sup>	Realisatie <sup>2</sup>	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie
Start project	n.b. <sup>3</sup>	n.b.	mei '06.	mei '06	mrt'07	mrt '07	n.b.	Mei '08
Opstellen ontwerp Programma van Eisen	mei '05	mei '05 (1)	jun – jul '06 (2)	jun – dec '06 (7)	feb – mei '07 (4)	Mrt – sep '07 (7)	n.b.	Mei '08 (1)
Reactietermijn	jun'05 – juli05 (2)	jun'05 – juli05 (2).	Jul – sep '06 (3)	dec '06 – feb '07 (3)	Aug- sep '07 (2)	Sep – nov'07 (3)	n.b.	Jun '08 (1)
Nota van Zienswijzen en definitief Programma van Eisen	aug'05-sep'05 (2)	aug'05-nov'05 (4)	Sep – okt '06 (2)	feb – jun '07 (5)	Sep – okt '07 (2)	nov– dec '07 (2)	jun- jul '08 (1)	jun – 31 jul '08 (1)
Opstellen bestek	Sep'05-okt'05. (2)	nov'05 (1)	jul – nov '06 (5)	feb – jun '07 (5)	okt – dec '07 (3)	dec '07 – mei '08 (6)	jun- jul '08 (1)	jun- 31 jul '08 (1)
Inschrijvings-termijn	okt'05 – feb'06 (5)	nov'05 – mrt'06 (5)	dec '06 – mrt '07 (4)	15 jun – sep '07 (4)	dec '07 – mrt '08 (4)	feb – jun '08 (5)	jul – okt '08 (3)	5 aug – okt '08 (3)
Beoordeling inschrijvingen en gunning	feb'06 -april'06 (3)	mrt–mei'06 (3)	mrt– apr '07 (2)	sep '07 – jan '08 (4)	mrt– apr '08 (2)	jun '08 (1)	okt – nov '08 (1)	okt – 2 dec '08 (2)
Implementatie	mei'06-jan'07 (8)	juni – 9 dec '06 (6)	mei – 31 dec '07 (8)	jan – 29 feb '08 (2)	mei – dec '08 (8)	jul – dec '08 (6)	nov – 28 feb '09 (4)	2 dec '08 – 28 feb '09 (3)
Start nieuwe concessie	jan'07	10 dec'06	1 jan'07	1 mrt'08	dec '08	14 dec'08	1 mrt '09	1 mrt'09

- 1 In de kolom 'Planning' zijn de data uit de betreffende Plannen van Aanpak overgenomen, voor Noord en Zuidwest Fryslân en Wadden II is de planning in het PVE overgenomen.
- 2 In de kolom 'Realisatie' staan de data vermeld waarop de verschillende documenten zijn vastgesteld.
- 3 n.b.: deze informatie is niet beschikbaar.

Geconstateerd kan worden dat de provincie de oorspronkelijke plannings voor de aanbestedingen Waddeneilanden I, Zuidoost Fryslân en Waddeneilanden II niet heeft weten te realiseren. Bij alle aanbestedingen is in het begin van het proces vertraging opgelopen waardoor minder of weinig tijd resteerde om de inschrijving te implementeren. Voor de opgelopen vertragingen geeft de provincie als verklaring<sup>98</sup> dat in iedere fase van het proces vertraging kan worden opgelopen en dat dit doorgaans gebeurt in de fase dat het bestek openbaar is. Het is volgens de provincie lastig in te schatten hoeveel vragen bestekhouders zullen stellen.

Daarnaast is gebleken dat de besluitvorming over de gunning van de concessie Noord en Zuidwest Fryslân mede is vertraagd als

98 Beantwoording vragenlijst provincie, 14 mei 2009, II 'planning & proces'.

gevolg van een onzorgvuldigheid van het externe bureau dat deze aanbesteding namens de provincie begeleidde. Dit bureau heeft de verslagen van gesprekken van de provincie en het bureau met de inschrijvers onder alle inschrijvers verspreid. Op basis van extern ingewonnen juridisch advies zag de provincie uiteindelijk geen noodzaak de aanbestedingsprocedure te stoppen omdat het feit dat de inschrijvers achteraf inzake kregen in de gespreksverslagen op geen enkele manier invloed heeft gehad op de ingediende offertes. De sluitingsdatum voor het indienen van de inschrijvingen was namelijk op 17 maart 2006, waarna op 30 maart gesprekken met de inschrijvers zijn gevoerd. Vervolgens is het beoordelingsteam op 3 april voor de laatste keer bijeengekomen, waarna de gespreksverslagen op 4 april zijn verzonden. Een andere verklaring voor het niet halen van de planning was dat dit veroorzaakt werd door het steeds uitstellen van de besluitvorming rond het PVVP en de Nota Mobiliteit<sup>99</sup>.

### **Resultaten, monitoring en beheer**

De monitoring van de concessies heeft voor 2006 en 2007 de volgende informatie<sup>100</sup> opgeleverd, weergegeven in tabel 3.3

Tabel 3.3 monitorgegevens 2006/2007

Concessie	DRU's 2007	DRU's tov 2006	Reizigers 2007	Reizigers tov 2006	Sociale veiligheid
Ameland (Arriva)	6.800	Gelijk	309.600	1,3%	8,7
Schiermonnikoog (Arriva)	2.100	Gelijk	310.900	0,7%	8,7
Terschelling (Arriva)	6.900	Gelijk	304.500	10,6%	8,7
Vlieland (TCR)	2.100	Gelijk	51.300	-9,4%	8,7
Zuidoost Fryslân (Arriva)	184.000	-9,8%	5.709.300	-3,8%	7,7
Stadsvervoer Leeuwarden (Connexxion)	-	-	2.958.300	-3,6%	7,9
Noord en Zuidwest Fryslân (Connexxion)	323.000	17%	8.582.800	32,1%	7,6
Q-liner 315 (Connexxion)	10.600	-5,3%	370.800	5,8%	7,8
<b>Totaal</b>	<b>535.500</b>	<b>5,4%</b>	<b>18.597.500</b>	<b>10,7%</b>	<b>7,9*</b>

\* Het klantenuoordeel sociale veiligheid is met een gemiddelde van 7,9 hoger dan het landelijke gemiddelde (7,4).

### **Gunningcriteria**

In tabel 3.4 (volgende pagina's) zijn de gunningcriteria per aanbesteding weergegeven. Daaruit valt op te maken aan welke aspecten de provincie een groter of kleiner belang hecht, door de hoogte van het percentage per aspect (of subonderdeel). Hoe hoger het percentage, des te meer punten vallen er te verdienen met het invullen van deze onderdelen. Zo valt op met het aanvullend vervoersaanbod in Noord en Zuidwest Fryslân 70% van het totaal aantal punten is te verdienen, in tegenstelling tot dit onderdeel bij Zuidoost Fryslân, waar het maar 31,76% van het totaal uitmaakt. Een ander opvallend aspect is de afwezigheid van te verdienen punten op 'alternatieve brandstoffen' bij de aanbesteding Wadden I en II.

99 Ambtelijk hoor en wederhoor provincie Fryslân, 16 juni 2009.

100 Uitvoeringsprogramma 2009, p.p.14-15.



Tabel 3.4 gunningscriteria voor de 4 in het onderzoek betrokken aanbestedingen

Gunningscriteria	Noord/Zuidwest-, Zuidoost Fryslân, Wadden I en II		Wadden I				Wadden II		
	NZW	ZO	Vlieland	Terschelling	Ameland	Schiermonnikoog	Vlieland	Terschelling	Ameland
<b>Aanvullen vervoersaanbod</b>	<b>70%</b>	<b>31,76%</b>	<b>58%/17,4%</b>	<b>58%/17,4%</b>	<b>46%/14%</b>	<b>54%/16%</b>			
Extra dienstregelingen	23%								
Extra dienstregelingskilometers	23%								
Hogere gemiddelde snelheid	8%								
Kwaliteit vervoerplan	16%								
Uitbreiding vervoeraanbod (nieuwe lijnen)		3,18%							
Uitbreiding ritten/verhogen frequentie bestaande		12,00%							
Goede aansluiting verbinding Drachten – Dokkum		7,00%							
Verbinding Drachten – Oldeberkoop via Gorredijk		7,00%							
Voordeurservice		2,58%							
Uitbreiding April + Oktober			30%/9,05%	20%/6%	11%/3,3%	22%/6,6%			
Uitbreiding overig			28%/8,35%	19%/5,7%	15%/4,5%	32%/9,6%			
Uitbreiding naar veerboot/snelboot				9%/2,7%	20%/6,15%				
Uitbreiding bootonafhankelijk				10%/3%					
<b>Extra Exploitatiebijdrage</b>			<b>0/70%</b>	<b>0/70%</b>	<b>0/70%</b>	<b>0/70%</b>	<b>15%/65%</b>	<b>15%/65%</b>	<b>15%/50%</b>
<b>Businessplan</b>		<b>15,75%</b>	<b>20%/6%</b>	<b>20%/6%</b>	<b>18%/5,4%</b>	<b>20%/6%</b>			
Dienstverlening en communicatie richting reiziger		7,08%							
Onderbouwing van de geboden extra DRU's		3,15%							
Kwaliteit vervoer (overstap, wachttijden, etc)		4,73%							
Sociale veiligheidsplan		0,79%							
Flexibiliteit			8%/2,4%	8%/2,4%	8%/2,4%	8%/2,4%			
Inspelen op de markt			12%/3,6%	12%/3,6%	10%/3%	12%/3,6%			
<b>Uitvoeringsplan</b>	<b>15%</b>								
Marketingplan	7,5%								
OV-chipkaart en tarievenplan	6%								
Sociale Veiligheidsplan	1,5%								
<b>Implementatieplan</b>		<b>5,3%</b>	<b>5%/1,5%</b>	<b>5%/1,5%</b>	<b>4%/1,2%</b>	<b>5%/1,5%</b>	<b>25%/10%</b>	<b>25%/10%</b>	<b>15%/10%</b>
Bestelling materieel		1,05%							
Overleg met belanghebbende partijen		0,9%							
Instructie personeel		0,67%							
Bestelling apparatuur OV-chipkaart		1,05%							
Distributie OV-chipkaart		1,58%							

Gunningscriteria	Noord/Zuidwest,	Zuidoost	Fryslân,	Wadden I en II	NZW	ZO	Wadden I			Wadden II		
							Vlieland	Terschelling	Ameland	Schiermonnikoog	Vlieland	Terschelling
<b>Materieel</b>							12%/3,6%	12%/3,6%	5,5%/1,7%	16%/4,8%		
Reisinformatie in de bus							15,75%	7,78%				
Tweede rolstoelplek							1,58%					
EURO norm							6,3%					
Leeftijd materieel							9,6%/2,9%	9,6%/2,9%	4%/1,2%	0,8%/0,2%		
Rolstoeltoegankelijkheid							1,8%/0,5%	1,8%/0,5%	1%/0,3%	15%/4,4%		
Aanwezigheid defibrillator							0,6%/0,2%	0,6%/0,2%	0,5%/0,2%	0,5%/0,1%		
<b>Prijs meer/minderwerk</b>							15,75%	5%/1,5%	5%/1,5%	5%/1,5%	30%/15%	25%/10%
ACOV/COV (spits buiten de basisschoolvakanties)							4,25%					
ACOV/COV (buiten spits tijdens vakanties)							3,75%					
Q-liner (spits buiten basisschoolvakanties)							4,00%					
Q-liner (buiten de spits en tijdens vakanties)							3,75%					
<b>Bonus op basis van 8 van 10 streefwaarden</b>							7,5%					
Punctualiteit, betrouwbaarheid, sociale veiligheid,												
Chauffeurs, zitplaatsen, comfortabel en schoon												
Materieel, informatie, klachten, reizigersgroei												
<b>Opties</b>							7,5%	15,75%	11,8%/4,4%	30%/10%	30%/10%	45%/30%
Voordeurservice							2,5%					
Milieuvriendelijke bussen							5,0%					
Alternatieve Brandstoffen							15,74%					
Milieuvriendelijke motor									6,5%/2,0%			30%/20%
Aardgasbussen												
Gratis OV inwoners 65+									0,7%/0,2%			
Gratis OV alle inwoners									3,6%/1,9%			
Gratis OV inwoners + bezoekers									1,0%/0,3%			
E-ticketing										30%/10%	30%/10%	15%/10%
<b>Totaal</b>							100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Punten</b>							1.000	10.000	10.000	10.000	10.000	100



## Bijlage 4 Verantwoording onderzoek

---

### Onderzoek: probleemstelling en onderzoeksvragen

De aanleiding tot dit onderzoek is het verzoek van de Staten van Fryslân om de aanbestedingspraktijk (wijze van aanbesteden en het opstellen van bestekken) op het gebied van openbaar vervoer te evalueren. Een belangrijke reden hiervoor was, aanvullend aan de voorgenomen effectevaluatie van Gedeputeerde Staten, dat de kwaliteit van het (gewenste) openbaar vervoer afhankelijk is van de eisen die aan de vervoerders worden gesteld. Daarnaast was er het gevoel dat eerdere aanbestedingen 'mislukt' waren. Dit heeft geleid tot de volgende probleemstelling voor het onderzoek:

'In hoeverre zijn aanbestedingen voor het openbaar vervoer door de provincie Fryslân geslaagd en in hoeverre dragen de aanbestedingen bij aan het realiseren van de door de provincie gewenste kwaliteit van het openbaar vervoer? Indien dat niet of in beperkte mate het geval is, hoe kan dit worden verklaard en welke mogelijke verbeteringen zijn te onderkennen?'

Om de probleemstelling van het onderzoek te kunnen beantwoorden zijn als onderzoeksvragen geformuleerd:

#### *Vertaling beleid openbaar vervoer*

- Is het openbaar vervoerbeleid zoals vastgesteld door Provinciale Staten van Fryslân consistent vertaald naar programma's van eisen, bestekken en gunningcriteria?

De Noordelijke Rekenkamer hanteert als norm dat het beleid zoals vastgesteld door Provinciale Staten van Fryslân is geconcretiseerd in afspraken met vervoerders. Hiervoor is nodig dat de concretisering van beleid in doelstellingen ook consistent wordt (door)vertaald naar Programma's van Eisen, in bestekken en gunningscriteria. Een logische en consistente lijn zorgt er voor dat het beleid leidt tot concrete afspraken met de vervoerder (concessie) en resultaten (gewenste kwaliteit openbaar vervoer).

#### *Aanbestedingen: proces en uitkomsten*

- Hoe zijn aanbestedingen voor het openbaar streekvervoer verlopen?
- Aan welke randvoorwaarden dienen aanbestedingsprocessen te voldoen om zorg te dragen voor een geslaagde concessieverlening en zijn deze randvoorwaarden aanwezig bij de provincie Fryslân?
- In hoeverre zijn aanbestedingen geslaagd? Concrete vragen in dit kader zijn:
  - Zijn concessies tijdig verleend?
  - Zijn concessies verleend voor het gewenste openbaar vervoersysteem?
  - Zijn concessies verleend voor de daarvoor beschikbare middelen?
- Voeren de vervoerders de concessie conform de in de concessie gestelde voorschriften uit?

De Noordelijke Rekenkamer hanteert als norm dat het proces van aanbesteden zo is ingericht dat de provincie het gewenste openbaar vervoer kan 'inkopen' bij een vervoerder. Naast het procesverloop, is ook onderzocht of aspecten als deskundigheid, organisatie van het proces, tijd en concretisering van prijs/kwaliteit verhouding aanwezig zijn. Uiteindelijk is van belang dat een vervoerder in de praktijk datgene levert dat de provincie voor ogen heeft. Door het verbinden van voorschriften<sup>101</sup> aan de concessie, kan de provincie de vervoerder houden aan het leveren van bepaalde prestaties. Informatie over de mate waarin de vervoerder de afspraken nakomt/concessie uitvoert en bijvoorbeeld over klanttevredenheid en klachten, zijn daarbij een belangrijke indicatie.

#### *Verklaringen en mogelijke verbeterpunten*

- Welke kritische succesfactoren zijn te onderkennen in het aanbestedingsproces en zijn deze van invloed geweest op het proces en de uitkomsten van de aanbestedingsprocedures?
- Welke andere factoren zijn van invloed geweest op het proces en de uitkomsten van de aanbestedingsprocedures?
- Welke mogelijke verbeteringen zijn in het aanbestedingsproces te onderkennen?

Een aantal (beïnvloedbare) factoren kan een positieve of een belemmerende invloed hebben op het proces en de uitkomsten daarvan, waarbij gedacht kan worden aan afwegings-momenten en besluitvorming, communicatie, zorgvuldigheid etc. Een aantal andere factoren zijn een gegeven, zoals een nieuw (anders ingestoken) vervoerbeleid, de noviteit van aanbesteden, de omvang van de beschikbare middelen etc. Om eventuele verbeteringen te signaleren, is het van belang of het aspecten zijn waar de provincie in het vervolg rekening mee moet houden of dat het zaken betreft die de provincie anders moet aanpakken of uitvoeren. Antwoorden op de laatste onderzoeksvraag kunnen van waarde zijn bij nieuwe aanbestedingen.

#### ***Aanpak van het onderzoek***

De aanpak van het onderzoek is verdeeld in drie delen en in twee fasen:

- dossieronderzoek (beleid en achtergronden)

In Fase I zijn alle relevante documenten die informatie bevatten over de totstandkoming en besluitvorming van het PVVP bestudeerd om goed in kaart te brengen wat de achtergrond en uiteindelijke formulering van het OV-beleid van de provincie is. Dit deel van het onderzoek biedt informatie voor de beantwoording van de vraag of het gewenste beleid in de bestekken en later in de concessies terecht is gekomen. Tevens biedt dit deelonderzoek informatie over het lerend vermogen van de provincie.

---

<sup>101</sup> Wet personenvervoer 2000, artikel 32 ev. Hierin wordt bepaald dat de concessieverlener voorschriften kan en moet (32, lid 2) verbinden aan de concessie. Aan het tekortschieten in het verrichten van bepaalde prestaties, kan bij voorschrift een financiële sanctie worden verbonden (artikel 32, lid 5).

■ dossieronderzoek (aanbestedingsdocumenten)

Ook zijn in deze fase alle documenten bestudeerd die in de vier onderzochte aanbestedingen zijn gebruikt (zie: *informatiebronnen* hierna). Deze fase is afgesloten met een analyse, die de basis vormde voor de verdiepende Fase II

In Fase II zijn alle vragen die naar aanleiding van het dossieronderzoek naar voren zijn gekomen, voorgelegd aan de provincie en aan vervoerders.

■ vragen aan de provincie en vervoerders

Bij de start van het onderzoek is een vragenlijst aan de provincie voorgelegd; hierin zijn vragen opgenomen over de totstandkoming van het beleid, over het proces en de wijze van aanbesteden en over de uitkomsten ervan. De provincie heeft deze vragenlijst beantwoord op 23 maart 2009.

Tussentijds heeft een gesprek met de afdeling V&V plaatsgevonden (22 april 2009) waarin op hoofdlijnen de stand van zaken en vragen naar aanleiding van de analyse zijn besproken. De vervolgvragen naar aanleiding van de analyse zijn schriftelijk beantwoord (13 –15 mei). Deze vragen hadden vooral een verdiepend karakter of hadden betrekking op achtergrondinformatie. Op 29 mei is de concept-nota van bevindingen aangeboden voor ambtelijk hoor en wederhoor (inclusief bijlagen). Dit gesprek heeft plaatsgevonden op 16 juni 2009. Naar aanleiding daarvan is de Nota van Bevindingen op feitelijkheden aangepast.

Met de gedeputeerde is in de uitvoering van het onderzoek een (telefonisch) interview gehouden dat voornamelijk betrekking had op het beeld tot nu toe en mogelijke verklaringen daarvoor of verheldering daarvan (14 mei 2009). In het kader van verificatie van de bevindingen is aan de gedeputeerde gevraagd of de door hem gegeven informatie correct is weergegeven in de concept-nota van bevindingen. Diens (schriftelijke) reactie op 16 juni 2009 heeft tot een aantal kleine (feitelijke) wijzigingen geleid.

Met vier grote landelijk opererende vervoerders die hebben ingeschreven op één of meer aanbestedingen, zijn naar aanleiding van de analyse interviews gehouden (21, 22 en 29 april 2009). De verslagen van deze gesprekken zijn aan de vervoerders voorgelegd met vraag of zij wilden aangeven:

- welke passages of informatie niet correct of onvolledig zijn weergegeven,
- welke passages niet in het eindrapport (openbaar) mogen worden opgenomen in verband met de vertrouwelijkheid van de informatie,
- welke passages niet in de conceptnota van bevindingen toegeschreven aan hun organisatie mogen worden opgenomen. De informatie zal in dat geval in geanonimiseerde vorm worden opgenomen, zonder dat deze herleidbaar is.

De verslagen zijn de door de vervoerders geaccordeerd; voor het gebruik van de informatie zijn geen restricties meegegeven.

### *Informatiebronnen (documenten en interviews)*

#### **Algemene informatie openbaar vervoer en van de provincie Fryslân**

- Overzicht openbaarvervoerconcessies in Nederland, uitgave 2008.
- Evaluatie Wp2000, eindrapport functionele en doelmatigheidstoets
- Evaluatie PVVP Fryslân, *Een terugblik op het gevoerde beleid en een koers voor de toekomst*, 20 december 2001,
- OV-visie provincie Fryslân, Resultaten uit O Ventura (een houtskoolschets), GS 22 maart 2005.
- Kostenraming nieuwe vervoerskundige opzet provincie Fryslân, TransTec adviseurs, rapport van 16 februari 2005.
- Reactienota PVVP, 15 november 2006.
- Provinciaal Verkeer- en Vervoerprogramma Fryslân 2006.
- Verslag van de Staetekommissje Lân, loft en wetter op 15 februari 2006.
- Besluitenlijst en gewijzigde besluitenlijst van de vergadering van Provinciale Staten op 15 maart 2006.
- Concept-besluitenlijst PS vergadering 21 juni 2006.
- GS-brief van 10 april 2006 aan Provinciale Staten, inzake amendementen en moties Provinciaal Verkeer en Vervoerplan.
- GS-brief van 12 juni 2007 aan Provinciale Staten, inzake aanbesteding openbaar vervoer Friese Waddeneilanden.
- GS-brief van 6 november 2007 aan Provinciale Staten, inzake onderbouwing maximale bijdrage openbaar vervoer Waddeneilanden.
- GS-brief van 23 juni 2009 inzake exploitatiebijdrage openbaar vervoer Friese Waddeneilanden.
- Uitvoeringsprogramma's Verkeer en Vervoer Fryslân 2007, 2008, 2009.

#### **Geraadpleegde documenten aanbestedingen**

##### Noord en Zuidwest Fryslân

- Ontwerp PvE zoals vastgesteld door GS + Bijlagen
- Reactienota
- Definitief PvE + Bijlagen
- Bestek zoals vastgesteld door GS + Bijlagen
- Publicatie van de aanbesteding in EU-blad
- 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> Nota's van inlichtingen
- Herzien bestek + Bijlagen
- Beoordelingsprotocol
- Offertes
- Besluit GS gunning
- Correspondentie met vervoerders BBA, Arriva, Connexxion
- Publicatie van de gunning in EU-blad
- Concessie

#### Wadden I

- Plan van aanpak
- Nota van uitgangspunten
- Ontwerp PvE zoals vastgesteld door GS + Bijlagen
- Reactienota
- Definitief PvE + Bijlagen
- Publicatie van de aanbesteding in EU-blad
- 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> Nota's van inlichtingen
- Herzien bestek + Bijlagen
- Beoordelingsprotocol
- Offertes
- Besluit GS gunning
- Correspondentie met vervoerder Arriva
- Publicatie van de gunning in EU-blad
- Concessie

#### Zuidoost Fryslân

- Plan van aanpak
- Ontwerp PvE zoals vastgesteld door GS + Bijlagen
- Reactienota
- Definitief PvE + Bijlagen
- Bestek zoals vastgesteld door GS + Bijlagen
- Publicatie van de aanbesteding in EU-blad
- Nota's van inlichtingen
- Herzien bestek + Bijlagen
- Beoordelingsprotocol
- Offertes
- Besluit GS gunning
- Correspondentie met vervoerders Qbuzz en Arriva
- Publicatie van de gunning in EU-blad
- Concessie

#### Wadden II

- Reactienota
- Definitief PvE + Bijlagen
- Publicatie van de aanbesteding in EU-blad
- 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup> en 5<sup>e</sup> Nota's van inlichtingen
- Herzien bestek + Bijlagen
- Beoordelingsprotocol
- Offertes
- Besluit GS gunning
- Correspondentie met vervoerders Arriva, Connexxion, Qbuzz en SLS
- Publicatie van de gunning in EU-blad
- Concessie



**Interviews zijn in het vooronderzoek gehouden met**

- Provinciale Staten: mevrouw Poepjes (CDA) en de heer Van Maurik (VVD).
- Gedeputeerde Staten: de heer Adema.
- Ambtenaren: de algemeen directeur Fryslân, afdelingshoofd en medewerkers van de afdeling Verkeer & Vervoer Fryslân.

**Interviews zijn in het onderzoek gehouden met**

- Hoofd en medewerkers van de afdeling Verkeer & Vervoer Fryslân
- Gedeputeerde Adema (telefonisch interview op 14 mei)
- Vervoerders (Arriva (22/4), Connexxion (29/4), Veolia/BBA (29/4) en Qbuzz 21/4))



---

lauwers 14 | 9405 BL Assen | 0592 -304 790  
[www.noordelijkerekenkamer.nl](http://www.noordelijkerekenkamer.nl)

drukker: Horstman Drukkerij, Assen  
vormgeving: Hoge Bomen, Rotterdam