



Regionaal materieel apart aanbesteden

De aanbesteding van decentrale spoorlijnen leidt in de huidige opzet tot ongewenst lange concessies. Lars Lutje Schipholt en Henk Nanninga van inno-V en zelfstandig adviseur Bert van Lunteren pleiten voor een nieuwe aanpak: gescheiden aanbesteding van materieel en exploitatie.

AUTEURS BERT VAN LUNTEREN, LARS LUTJE SCHIPHOLT EN HENK NANNINGA FOTO JAN LANKVELD

Decentrale overheden mogen het vervoer op regionale spoorlijnen zelf aanbesteden. De huidige praktijk is dat provincie of kaderwetgebied een uitvraag doet waarbij vervoerders in één concessie zowel materieel als exploitatie leveren. Soms gaat dat mis, zoals bij de eerste aanbesteding van de Valleilijn. De duur van de te vergeven concessie varieert van 5 tot 15 jaar en laat een stijgende trend zien. Want net als bij het busvervoer eisen de decentrale overheden ook op het spoor nieuw

materieel. Die verplichting leidt automatisch tot een lange looptijd van de concessie omdat de forse investeringen in treinmaterieel door de vervoerder alleen zijn op te brengen bij een lange afschrijvingstermijn. Immers, degene die het materieel aanschaft, loopt het risico van de restwaarde en belast dat risico door in de prijs. Bijkomend nadeel, dat bij de regionale spoorlijnen groter is dan bij bussen, is dat door de veelal beperkte grootte van het materieelpark schaalvoordelen ont-

breken, wat de aanschaf- en onderhoudskosten van het materieel negatief beïnvloedt.

Een lange concessieduur beperkt de mogelijkheden voor de aanbestedende overheid om bij te sturen. Tussentijdse veranderingen in inzichten kunnen slechts worden opgenomen binnen het afgesloten contract of als extra's op dit contract. Dat leidt in bijna alle gevallen tot extra kosten voor de aanbestedende overheid. Een oplossing is om in het contract een jaarlijks bedrag te reserveren voor vernieuwing, maar in de praktijk zal de vervoerder dit vooral voor eigen doelen willen gebruiken. Een andere optie is het tussentijds beëindigen van het afgesloten contract, maar dat is eenvoudig noch goedkoop.

Infrastructuur

De vervoerder die de aanbesteding wint, heeft geen zeggenschap over de infrastructuur en de treindienstleiding. Dat blijft een zaak voor de eigenaar: ProRail. De vervoerder betaalt ProRail een infraheffing voor het gebruik van de spoorlijn. Probleem is dat de driehoeksverhouding tussen overheid, vervoerder en ProRail, gecombineerd met de vanuit infra-oogpunt juist korte levensduur van de concessies, geen stimulans vormt voor een optimale afstemming tussen materieel, infrastructuur en reizigerswensen. Een vervoerder steekt niet snel geld in de infrastructuur omdat zelfs een concessie van vijftien jaar te kort is om de investeringen terug te verdienen. Daardoor blijven dus alleen investeringen door ProRail zelf over. Maar de infrabeheerder heeft beperkte middelen en legt de prioriteit bij goedkoop en deugdelijk beheer in plaats van door de regio gewenste uitbreidingen van functionaliteiten van de infra. Door de huidige aanpak zijn slechts enkele grote, kapitaalkrachtige vervoerders in staat om mee te bieden op regionale spoorlijnen. Op termijn bestaat het gevaar dat nog maar één of twee grote spelers meedoen aan aanbestedingen. Dan zou een monopolie van een staatsbedrijf worden ingeruild voor een commercieel oligopolie waarin de aanbestedende overheid slechts zaken kan doen met een zeer beperkt aantal aanbieders die de markt onder elkaar verdelen.

Scheiden

Het hierboven beschreven patroon kan worden doorbroken door exploitatie en materieelbezit te scheiden. Deze scheiding geeft de regionale overheid de mogelijkheid beide onderdelen op eigen waarden te reguleren. Een regionale overheid, of meerdere overheden tezamen, kan een aparte concessie verlenen aan een leasebedrijf om gedurende 20 of 30 jaar materieel ter beschikking te stellen en te onderhouden. De materieelconcessie kan worden ingevuld met beschikbaarheidseisen, uitrustingsseisen en bijvoorbeeld de eis om na 10 jaar het in- en exterieur te moderniseren. Hoe groter het materieelpark, des te meer schaalvoordelen in kostprijs, onderhoudsprijs en beschikbaarheid. De exploitatie wordt vervolgens in een aparte concessie gegund aan een vervoerder. Het materieel en de bijbehorende gebruikseisen zijn dan een vast gegeven voor de exploitant die hem gratis of tegen kostprijs ter beschikking staan tot een bepaald maximum gelijk aan de minimum dienstregeling die wordt gevraagd door de regionale overheid. Daarboven kan een prijs per kilometer worden afgesproken. Zo wordt de vervoerder aangemoedigd om eigen commerciële initiatieven te nemen zonder dat dit tot hogere exploitatiekosten voor de regionale overheid leidt.

De exploitatieconcessie kan een veel kortere duur hebben dan de materieelconcessie. Door de beperkte investeringen is het potentieel van aanbieders veel groter. De regionale overheid krijgt hierdoor de mogelijkheid om meer te sturen op basis van wat een exploitant presteert voor de klanten. De verwachting is dat op deze wijze in veel gevallen de exploitatie gegund kan worden aan degene die het beste bod doet qua dienstverlening en daarvoor het meest wil betalen aan de regionale overheid. Er gaat dus geld van de exploitant naar de regionale overheid. In die gevallen waarin de reizigersinkomsten niet de kosten van de vervoerder dekken, verdient het de voorkeur dat de overheid de subsidie koppelt aan het aantal reizigers, verkochte abonnementen of iets dergelijks. Hierdoor blijven de inkomsten van de vervoerder direct gekoppeld aan het aantal reizigers. Nadeel is dat deze regeling een open einde heeft. De keuze voor aparte concessies voor materieel en exploitatie heeft een aantal belangrijke voordelen. De prijs die een regionale overheid betaalt voor het materieel gaat omlaag omdat er een langere concessieduur kan worden afgesproken en dus een langere afschrijvingstermijn. De lagere prijs komt rechtstreeks de regionale overheid ten goede en kan worden benut voor verbeteringen in het te bieden vervoer. Tevens biedt deze constructie door de verwachte schaalgrootte de regionale overheid meer mogelijkheden om met de materieeleigenaar afspraken te maken over innovatie.

Klanten vervoeren

De vervoerders moeten zich daadwerkelijk richten op geld verdienen door klanten te vervoeren en de regionale overheid kan hierop meer invloed uitoefenen door kortere contracten. Tevens wordt het aantal potentiële aanbieders veel groter doordat de exploitatie veel minder kapitaalintensief wordt. Ofwel, voor de vervoerder wordt de reiziger de belangrijkste partner in plaats van de overheid. Tevreden reizigers betekenen immers meer inkomsten dus is de vervoerder commercieel gebonden aan de reiziger.

Daar staat tegenover dat gescheiden aanbesteding een extra afstemronde betekent voor de regionale overheid. Die moet in plaats van één concessie twee concessies verlenen: één voor het verkrijgen en onderhouden van materieel en één voor de exploitatie. Daarnaast moet de regionale overheid van tevoren bepalen welk materieel (en hoeveel) het meest geschikt is voor de aan te besteden lijn. Het risico van te veel of te weinig materieel komt daarmee bij de overheid. Het is dus van belang dat de regionale overheid voldoende kennis heeft om met de materieelpartner over inhoud en vorm van de te sluiten contracten te kunnen praten.

Een langjarige overeenkomst met de materieelbeheerder kan een nadeel zijn als hij niet naar verwachting presteert.

Bovendien ontstaat een nieuw oligopolie van materieelaanbieders. Omdat het hier echter om een relatief eenvoudige overeenkomst gaat, is deze factor makkelijker te beheersen.

Gescheiden aanbesteding betekent voor de regionale overheid meer werk in de voorbereiding, maar minder werk in de periode daarna. Bovendien kan er veel beter tussentijds worden bijgestuurd en pakt gescheiden aanbesteding waarschijnlijk goedkoper uit. Maar het belangrijkste is dat de vervoerder zich exclusief kan richten op de wensen van de reiziger, en daar gaat het uiteindelijk om.

Als de exploitatie minder kapitaalintensief is, stijgt het aantal potentiële aanbieders