DECISIO TwynstraGudde Inno-V

Effecten van openbaar aanbesteden in het Openbaar Vervoer

Een overzicht van de ervaringen in de periode 2000 - 2020

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

18 maart 2020

ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

DECISIO TwynstraGudde inno-V

TITEL

Effecten openbaar aanbesteden OV

DATUM

18 maart 2020

STATUS RAPPORT

Definitief

OPDRACHTGEVER

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

PROJECTTEAM

Decisio
Twynstra Gudde
inno-V

CONTACTGEGEVENS DECISIO | ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

Valkenburgerstraat 212
1011 ND Amsterdam
T 020 – 67 00 562
E info@decisio.nl
I www.decisio.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting i

S1 Inleiding i

S2 Introductie en implementatie Wp2000 ii

S3 Ontwikkelingen sinds de invoering van Wp2000 iv

S4 Effecten van marktwerking vi

S5 Aandachtspunten aansturing ix

S6 Een blik over de grens ix

S7 Conclusies xi

1. Inleiding 14

1.1 Afbakening 14

1.2 Onderzoeksaanpak 14

1.3 Leeswijzer 17

2. Introductie van de Wp2000 19

2.1 Het Nederlandse OV vóór 2000 19

2.2 Aanloop naar de Wp2000 21

2.3 De Wp2000 22

2.4 Samenvatting/conclusies 28

3. Ontwikkelingen in het OV 2000 – 2020 30

3.1 Organisatie 30

3.2 Aanbod van openbaar vervoer 39

3.3 Vraag naar openbaar vervoer 52

3.4 Samenvatting/conclusies 58

4. Effecten van aanbesteden 60

4.1 Organisatie 60

4.2 Aanbod van openbaar vervoer 71

4.3 Vraag naar openbaar vervoer 82

4.4 Andere effecten 93

4.5 Samenvatting/conclusies 94

5. Een blik over de grens 96
5.1 Stad- en streekvervoer 96
5.2 Spoor 105
5.3 Samenvatting/conclusies 115
6. Nieuwe uitdagingen 118
6.1 Technologische ontwikkelingen 118
6.2 Nieuwe mobiliteitssystemen 118
6.3 Toenemende complexiteit en onzekerheid 119
7. Conclusies 120
7.1 Organisatie 120
7.2 Aanbod van openbaar vervoer 121
7.3 Vraag naar Openbaar vervoer 122
Literatuur 123
Samenstelling Klankbordgroep 128
Bijlage 1: Het proces van concessieverlening en -uitvoering 129
Bijlage 2: Cases 132
B2.1 Case Amsterdam-Utrecht 134
B2.2 Case Friesland – Noord-Holland Noord 137
Bijlage 3: Reisinformatie 140
Bijlage 4: Bepalingen personeel in concessies 142
Bijlage 5: Vergelijking CAO's 144

Samenvatting

S1 Inleiding

Inleiding

Sinds de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) is sprake van marktwerking in het openbaar vervoer. In de afgelopen 20 jaar is de marktstructuur veranderd, is het gedrag van de spelers veranderd en zijn verschillende ontwikkelingen te zien in de prestaties van het openbaar vervoersysteem. Met deze studie zijn de effecten van marktwerking in het openbaar vervoer en de gevolgen voor verschillende betrokkenen en belanghebbenden onderzocht: de reiziger voorop, maar ook de OV-bedrijven, betrokken overheden en het personeel.

In het openbaar vervoer in Nederland bestaan op dit moment verschillende markt- en organisatievormen naast elkaar. Sinds de Wp2000 wordt het regionaal openbaar vervoer via openbare aanbestedingen in concessies gegund aan marktpartijen. Dit is het geval in het stads- en streek(bus)vervoer en op de regionale spoorlijnen. In Den Haag, Rotterdam en Amsterdam zijn concessies inbesteed aan vervoerbedrijven die hoofdzakelijk in handen zijn van de gemeenten. De concessie voor treindiensten op het hoofdrailnet is onderhands gegund aan NS.

Aanpak en vraagstelling

Voor deze studie is een grote hoeveelheid literatuur en andere bronnen over de effecten van aanbesteden in het openbaar vervoer bestudeerd. Daarbij is een toets gedaan op actualiteit en validiteit van deze studies. Naast bestaand onderzoek is gebruik gemaakt van actuele inzichten van betrokkenen door het houden van interviews en twee werkconferenties. Waar mogelijk zijn trends geanalyseerd bij diverse marktvormen (aanbesteed, inbesteed/onderhands gegund). Daarbij is de periode vanaf de invoering van Wp2000 tot heden beschouwd. Deze studie is daarmee een brede inventarisatie van de effecten van marktwerking in het openbaar vervoer. Op basis van inzichten uit de literatuur, impliciete en expliciete verwachtingen bij de invoering van marktwerking en analyse van trends en ontwikkelingen is onderzocht óf en welke effecten toe te schrijven zijn aan de invoering van marktwerking. De studie is daarmee een beschrijving van ontwikkelingen en een analyse van effecten. Het is echter geen evaluatie van de Wp2000.

De hoofdvragen die het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voor dit onderzoek heeft meegegeven zijn:

1. Wat zijn de positieve en negatieve effecten van marktwerking in het openbaar vervoer als gevolg van openbaar aanbesteden? Bij het in kaart brengen van de mogelijke effecten moet onderscheid gemaakt worden of, en in hoeverre, deze effecten aan marktwerking toe te schrijven zijn, of dat (ook) andere zaken een rol spelen zoals decentralisatie (en daarmee een andere aansturing), investeringen en innovaties. Breng daarbij ook in kaart welke kritische (succes)factoren ten grondslag liggen aan deze effecten.
2. Wat zijn de verschillen met inbesteding en de condities waaronder positieve en negatieve effecten optreden in situaties waarin geen sprake is van marktwerking?

S2 Introductie en implementatie Wp2000

Doel van de Wp2000

In de laatste decennia van de vorige eeuw namen de kosten van het openbaar vervoer toe, terwijl het gebruik van het stad en streekvervoer achter bleef bij de automobiliteit. Vervoerders in het openbaar vervoer waren veelal onvoldoende in staat vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en de reiziger een oplossing ‘op maat’ te bieden. Tegelijkertijd had de overheid beperkte mogelijkheden om (bij) te sturen. Vanuit de wens om leefbaarheid en bereikbaarheid op peil te houden en de kosten in de hand te houden werd ingezet op een kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer. De Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) was hierbij een belangrijk instrument, waarmee onder andere marktwerking werd geïntroduceerd. De oorspronkelijke doelen van de overheid met de wet waren een betere bereikbaarheid, met een groei van het aantal reizigers tot gevolg, en een verbetering van de doelmatigheid, zich uitend in een hogere kostendekkingsgraad. Gaandeweg zijn deze doelen bijgesteld naar selectieve groei in het gebruik van het openbaar vervoer, op plaatsen en tijden waar bijdrage aan bereikbaarheid en leefbaarheid het grootst is, lagere exploitatiekosten en een doelmatiger besteding van overheidsgeld.

Organisatie van het openbaar vervoer sinds Wp2000

De Wp2000 werd destijds gezien als het sluitstuk van de decentralisatie van het regionale OV. Regionale overheden werden verantwoordelijk voor aansturing en bekostiging van het regionale OV. In de sturingsrelatie met de vervoerders maken de overheden sindsdien verschillende keuzes in de taken en die zij aan de vervoerders overlaten. Veel overheden laten een substantieel deel van de ontwikkelingsfunctie en de opbrengstverantwoordelijkheid aan de vervoerder (zie kader). Maar er zijn ook voorbeelden van overheden die de ontwikkelrol juist meer naar zich toetrekken en ook de opbrengstverantwoordelijkheid dragen. Veel OV-concessies kennen een bepaalde mate van flexibiliteit (voor zowel overheid als vervoerder) om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en innovaties tijdens de concessieperiode.

Ontwikkelingsfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid

De *ontwikkelingsfunctie* gaat over aanpassingen in de OV-diensten (o.a tarieven, de lijnvoering, de dienstregeling en het voertuigtype).
Het beleggen van de *opbrengstverantwoordelijkheid* bij de vervoerder betekent dat deze voor zijn inkomsten afhankelijk is van de reizigersopbrengsten en niet alleen van een vaste subsidie van de OV-autoriteit. Wanneer de vervoerder opbrengstverantwoordelijk is, spreken we van een 'netto-contract'. Ligt de verantwoordelijkheid voor de reizigersopbrengsten bij de overheid en krijgt de vervoerder een vast bedrag dan is sprake van een 'bruto-contract'.

De combinatie van marktwerking en decentralisatie van bevoegdheden heeft ook gezorgd voor een aantal coördinatievraagstukken op concessie-overstijgende thema's. Reizigers willen gemakkelijk over concessiegrenzen heen reizen, ze willen veilig kunnen reizen, en overheden/de samenleving hebben klimaatambities voor een duurzaam openbaar vervoer. Daarvoor is het nodig dat overheden en vervoerders nadere afspraken maken en samenwerken, onderling maar bijvoorbeeld ook met reizigersorganisaties.

De decentralisatie van bevoegdheden vraagt van het Rijk een andere opstelling, aangeduid met het begrip stelselverantwoordelijkheid. Stelselverantwoordelijkheid gaat over het bepalen van de randvoorwaarden en spelregels, toezien op het optimaal functioneren van het stelsel en waar nodig bijsturen.

Positie van het personeel

Een specifieke vraag in dit onderzoek betreft de positie van het personeel. Bij de introductie van de Wp2000 is dit vooral als aangelegenheid van werkgever en werknemer gezien. In het aanbestedingsproces en bij de gunning van een concessie spelen overwegingen ten aanzien van het personeel dan ook een beperkte rol. In de wet is geregeld dat personeel na een concessiewisseling overgaat naar de nieuwe vervoerder. Daarnaast zien de sector-CAO's in beginsel toe op de continuïteit van het werk en de arbeidsvoorwaarden bij concessiewisselingen.

S3 Ontwikkelingen sinds de invoering van Wp2000

Van introductie tot volwassen markt

In de implementatie en de ontwikkeling van het OV sinds 2000 zijn grosso modo drie tijdvakken te onderscheiden: de introductie van marktwerking in het begin van de jaren 2000, de groei naar een volledig aanbesteed concessielandschap in het streekvervoer tot ca. 2012-2013 en een 'volwassen' aanbestedingsmarkt de afgelopen jaren.

De perioden zijn als volgt te kenschetsen[1]:

- **Introductieperiode ca. 2000 – 2006:** De eerste concessies worden aanbesteed. In deze periode zijn de concessies relatief klein en het aantal concessies dus relatief groot. In de beginperiode telt het Nederlandse OV uiteindelijk 86 concessies. Vervoerders zijn vaak de stads- en streekvervoerbedrijven die al (elders) op de Nederlandse markt actief zijn (vanwege de dominante marktpositie mag het voormalige VSN niet meebieden). Aanbesteden leidt veelal tot een toename van het aanbod bij gelijkblijvende publieke bijdragen. Kostendalingen per eenheid zijn het gevolg. Een trend naar dalende eenheidskosten is in deze periode overigens ook te zien op het hoofdrailnet en in iets mindere mate in het stadsvervoer. Het aantal reizigers op het spoor (HRN én regionaal) neemt toe. In de categorie bus, tram en metro neemt het af[2]. De klanttevredenheid neemt over de hele linie toe.
- **Ontwikkelingsperiode ca. 2007 – 2013:** Met de eerste ervaringen met aanbesteden in het achterhoofd, worden concessiegebieden vergroot. Grote buitenlandse spelers nemen de Nederlandse vervoerders over (Vancom / Arriva heeft de Nederlandse markt overigens al in 1999 betreden). Het aantal kleine bedrijven dat inschrijft neemt af. Concessies die voor een tweede keer worden aanbesteed laten kleinere efficiencyverbeteringen zien dan daarvoor, maar kosten per eenheid dalen nog wel. Door aanbestedende overheden wordt meer gestuurd op kwaliteitseisen. Ook op de inbestede concessies en het hoofdrailnet dalen de kosten per eenheid verder. Het aantal reizigers op het spoor neemt verder toe, de daling in bus, tram en metro vlakt af. Reizigerstevredenheid neemt bij alle vormen van openbaar vervoer toe.

[1] De hier beschreven ontwikkelingen houden niet noodzakelijkerwijs verband met marktwerking/aanbesteden.

[2] Bij een deel van de statistische informatie is er alleen het onderscheid tussen trein en de gecombineerde categorie bus, tram en metro. Waar wel uitgesplitste informatie beschikbaar is zien we dat tram en vooral metro-vervoer groeien en dat de bus achterblijft. Dit heeft onder meer met demografische ontwikkelingen te maken. Trams bestaan alleen in de (groeiende) steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht; metro's alleen in Rotterdam en Amsterdam.

- **Volwassen markt ca. 2013 – heden:** Alle concessies in het streekvervoer zijn aanbesteed, een aantal wordt voor de tweede of derde keer aanbesteed. Er komt een aantal multimodale concessies bij. Samenwerking op concessie-overstijgende onderwerpen resulteert onder andere in afspraken over zero emissie busvervoer. Het aantal concessies daalt verder naar 35. De kosten per eenheid dalen nog maar beperkt. De laatste jaren is er bij een aantal concessies een stijging zichtbaar, waarschijnlijk vooral door toegenomen kwaliteits- en milieueisen die onder meer de concessieverlenende overheden stellen. Dit speelt zowel bij aanbestede als bij inbestede concessies. Het aanbod in termen van dienstregelingskilometers blijft redelijk constant. Het gebruik van bus, tram en metro groeit weer. Het spoorvervoer (regionaal en hoofdrailnet) blijft groeien. Klanttevredenheid blijft zich voor alle vervoerwijzen en aansturingsvormen positief ontwikkelen.

Actieve marktpartijen

Over de gehele beschouwde periode zien we dat het aantal OV-bedrijven dat actief deelneemt aan aanbestedingen in Nederland nagenoeg stabiel is. Bij de aanbieders is wel een verandering zichtbaar: waar dit eerst nog de regionale vervoerbedrijven waren, zijn deze inmiddels vaak overgenomen door grote buitenlandse OV-bedrijven, die vaak gelieerd zijn aan de spoorwegbedrijven in handen van buitenlandse staten.

Samenwerking op concessie-overstijgende onderwerpen

Overheden, vervoerders en anderen hebben, zo blijkt uit deze studie, op hoofdlijnen op zeven thema's concessie-overstijgende afspraken gemaakt: betalen, tarieven & verdelen, data & reisinformatie, duurzaamheid, kwaliteit & innovatie, sociale veiligheid, toegankelijkheid en operationele samenwerking[3]. Door samenwerking is er met de nodige inspanning veel bereikt. Sprekende voorbeelden zijn de OV-chipkaart (reizigers kunnen met één kaart door het openbaar vervoer reizen), de opbrengstverdeling tussen spoorvervoerders van interoperabele producten, reisinformatie en de inzet van elektrische- en waterstofbussen.

[3] Bij de opstelling van de Wet personenvervoer 2000 is uitgegaan van een minimum aan regelgeving en een maximum aan vrijheid voor decentrale overheden om het openbaar vervoer in hun gebied optimaal toe te snijden op lokale wensen. De verwachtingen voor (aansturing van en samenwerking op) concessie-overstijgende onderwerpen zijn niet uitgesproken. Wel is, naast een wettelijk kader voor de concessievoorschriften, aan overheden en vervoerders een aantal verplichtingen opgelegd voor diverse concessie-overstijgende thema's (niet alle verplichtingen gelden voor het spoorvervoer).

S4 Effecten van marktwerking

In het algemeen zien we trends in de ontwikkeling van het openbaar vervoer die in lijn zijn met de verwachting ten tijde van de invoering van de Wp2000. Vergelijkbare trends (richtingen) zijn bij alle aansturings- en marktvormen zichtbaar (aanbesteed, inbesteed, onderhands gegund). Gegevens waarmee de prestaties ook in absolute zin goed met elkaar vergeleken kunnen worden ontbreken echter, waardoor uitspraken over verschillen in het huidige niveau van bijvoorbeeld kostenefficiëntie niet zijn te maken.

Reizigerstevredenheid

De trend in reizigerstevredenheid is in het hele OV-landschap stijgend. Er is weinig tot geen verschil in de lange termijn trend (van 2000 tot heden) te zien bij het aanbesteed, inbesteed en onderhands gegunde OV-concessies. Wel zijn er periodiek enkele verschillen waar te nemen:

- In de eerste periode na invoering van de Wp2000 is klanttevredenheid hoger bij aanbestede bus-, tram- en metro-concessies dan bij onderhands gegunde, (nog) niet aanbestede concessies. Inmiddels zijn er in het stad- en streekvervoer alleen nog aan- en inbestede concessies, waarin de verschillen de afgelopen vijf jaar zijn vervaagd.
- Bij bus-, tram- en metro-concessies is een sprongetje te zien in het oordeel van de reiziger in het eerste jaar na aanbesteding. Dit komt waarschijnlijk door aangepaste dienstregelingen (zoals hogere frequenties) en nieuw materieel.

In het treinvervoer zijn de trends in reizigerstevredenheid bij de openbaar aanbestede (regionaal) en onderhands gegunde (hoofdrailnet) concessies vergelijkbaar (stijgend).

Reizigersvraag

De meeste onderzoeken naar het effect van aanbesteden vinden geen aantoonbaar causaal verband tussen aanbesteden en het aantal reizigers en/of reizigerskilometers in het openbaar vervoer. De trendanalyse van het bus-, tram- en metrovervoer in de periode 2002-2011 laat geen duidelijke verschillen in vraagontwikkeling tussen de op dat moment aanbestede en nog niet aanbestede concessies zien. Wel zien we in deze periode dat de stedelijke inbestede concessies sneller en stabieler groeiden. In de periode 2014-2018 is dit verschil verdwenen. Inbestede en openbaar aanbestede concessies ontwikkelen zich in gelijkmatig tempo.

Een aantal onderzoeken uit de periode 2000-2006 maakt melding van een positief effect van aanbesteding op de vraag naar treindiensten. Een analyse van gegevens van CROW-KpVV over 2000-2019 laat zien dat in het eerste jaar na de start van een nieuwe concessie gemiddeld een sprong van 6,4% in het aantal reizigerskilometers waarneembaar is. Ook hier spelen aangepaste dienstregelingen en nieuw materieel waarschijnlijk een belangrijke rol.

De ontwikkelingen van reizigerskilometers op het onderhands gegunde hoofdrailnet en de aanbestede regionale spoordiensten laten beperkte verschillen zien (het hoofdrailnet groeit iets sneller). Daarbij dient te worden opgemerkt dat er verschillen zijn in de karakteristieken van de gecombineerde lijnen van het hoofdrailnet (veel Randstad, naast stoptreinen veel IC's) en de regionale lijnen (vooral stoptreinen in het noorden, oosten en zuiden van het land). De vergelijking tussen het gehele HRN en de regionale lijnen heeft daarmee beperkte zeggingskracht: idealiter zou er naast de aanbestede lijnen en controlegroep zijn van onderhands gegunde lijnen met verder exact dezelfde karakteristieken.

Aanbod

Sinds de invoering van Wp2000 is het aanbod gemeten naar het aantal dienstregelingkilometers gestaag en met enige variatie tussen de vervoersvormen gegroeid. Het gecombineerde aanbod bus-, tram- en metrovervoer is minder hard gestegen dan het aanbod op het spoor. Het aanbod bus, tram en metrovervoer is sinds 2010 vrijwel stabiel. Binnen bus-, tram- en metrovervoer groeit vooral de metro.

Productiekosten

De rode draad uit onderzoeken naar de ontwikkeling van de kostendoelmatigheid en productiviteit van het OV is dat contractvernieuwing (zowel bij aanbestede als bij inbestede concessies) leidt tot kostenreducties per eenheid. De 'dreiging' van aanbesteding (ook bij inbestede concessies) leidt ook tot kostenreducties, net als het feit dat concessieverlenende overheden formeel en informeel kunnen *benchmarken* en leren van ontwikkelingen bij (potentiele) concurrenten. Daarnaast hebben bezuinigingen van overheden ook een rol gespeeld in de daling van de kosten in de beschouwde periode. Daarbij hebben verschillende overheden verschillende keuzes gemaakt: een vergelijkbaar aanbod tegen lagere kosten of een uitgebreider aanbod bij gelijkblijvende kosten. Intussen lijkt een efficiënte productie bereikt te zijn, zeker bij de aanbestede concessies, waardoor verdere efficiëntieslagen waarschijnlijk beperkt zullen zijn. De cijfers laten ook zien dat inmiddels kosten niet meer afnemen en soms zelfs toenemen, waarschijnlijk vooral door de gestegen kwaliteits- en milieueisen die overheden stellen.

Personeel

De prikkels om de efficiëntie te verbeteren in aanbestedingen en contractvernieuwingen hebben geleid tot een toename van de arbeidsproductiviteit. De inefficiëntie van voor de invoering van de Wp2000 is daarmee verdwenen, maar inmiddels rijst de vraag of de limiet is bereikt. Aanwijzingen daarvoor zijn dat de efficiencywinsten steeds beperkter worden, en daarnaast speelt de discussie over werkdruk. In ieder geval een deel van het personeel in het streekvervoer ervaart de werkdruk als (te) hoog. In de vigerende CAO voor het Openbaar Vervoer (artikel 100) wordt dit ook door de partijen onderkend.

Andere effecten voor het personeel hangen samen met concessiewisselingen. De daarmee gepaard gaande veranderingen kunnen in overgangsperiodes tot spanningen leiden. Ook ervaart personeel de onderlinge band en de verbondenheid met het bedrijf waarvoor men werkt als minder sterk dan in het verleden. Bij de overgang van concessies bestaat ook een verschil tussen het direct (vooral het rijdend) personeel en indirect (kantoor) personeel. Voor het indirecte personeel geldt dat de positie als gevolg van aanbestedingen minder zeker is. Indirecte werkzaamheden zijn niet altijd goed herleidbaar tot, of toe te schrijven aan, specifieke concessies. De overgang van een concessie kan tot gevolg hebben dat indirecte personeelsleden hun baan verliezen (of dat deze wordt verplaatst naar een andere locatie, wat voor een deel van het personeel op hetzelfde neerkomt).

Voor personeel in het spoorvervoer dat is gedecentraliseerd is een effect dat regionale spoorvervoerders en NS verschillende arbeidsvoorwaarden hanteren. Hierdoor zien we dat personeelsleden bij een concessiewisseling minder geneigd zijn de overstap naar de nieuwe vervoerder te maken. Aanbesteding en decentralisatie van regionale spoordiensten heeft ook geleid tot een verandering van de inhoud van het werk door vooral andere bedieningsconcepten: eenmansbediening en vaste trajecten, in plaats van bediening met machinist en conducteur en landelijke roosters, en vooral in het verleden soms afwisseling tussen bus en trein.

Ontwikkelingen als een toename van werkdruk en flexibilisering van de arbeidsmarkt zijn overigens niet uniek voor het werk in het OV. Ook in sectoren waar aanbestedingen niet centraal staan is dit zichtbaar en is er steeds meer aandacht voor de effecten die dit heeft op onder meer de werksituatie, de onzekerheid etc. Er is daarmee geen eenduidig antwoord te geven op de vraag in hoeverre arbeidsvoorwaarden en omstandigheden in het OV het gevolg zijn van de introductie van marktwerking of (volledig of ten dele) parallel lopen met algemene veranderingen in de arbeidsmarkt.

S5 Aandachtspunten aansturing

Sturing door overheden

Met het aanbesteden werd de relatie tussen regionale overheid en de vervoerder verzakelijkt. In de eerste concessies waren contractontwerp en -beheer niet altijd goed op elkaar afgestemd. Ook was monitoring niet altijd goed georganiseerd. Dit is intussen verbeterd, maar er zijn nog steeds verbeterpunten. Het kleinere aantal concessies en hun langere duur betekent overigens ook dat overheden minder vaak aanbesteden, wat de interne kennisopbouw bemoeilijkt.

Samenwerking concessie-overstijgende onderwerpen/coördinatievraagstukken

Naast dat er door overheden met de nodige inspanning veel is bereikt (zie S2) blijft op alle concessie-overstijgende thema's de vraag: waar moet je afspraken over maken, wat moet uniform en wat niet? In grote lijnen zijn overheden, vervoerders en anderen het vaak wel eens. Maar op een aantal concessie-overstijgende thema's spelen problemen waarvoor vooralsnog geen oplossing is gevonden. Het gaat om: gemakkelijker betalen, openstellen van reizigersdata en zorgen voor een toegankelijk openbaar vervoer voor iedereen. Hierover vindt nog afstemming plaats tussen vervoerders en overheden.

Op diverse vraagstukken stuurt het Rijk bij. Vaak eerst door proberen te faciliteren of stimuleren dat overheden, vervoerders en/of reizigersorganisaties zelf tot oplossingen komen. Bevoegdheden zijn immers gedecentraliseerd. (Bij onvoldoende voortgang) soms door te regisseren of te reguleren. Een voorbeeld in de afgelopen 20 jaar is de totstandkoming van de reisinformatieketen. Volgens veel betrokkenen – van overheden, vervoerders en reizigersorganisaties – zou het Rijk zich soms actiever mogen opstellen, vooral op de concessie-overstijgende thema's betalen, tarieven & verdelen, data & reisinformatie en toegankelijkheid. Het gaat betrokkenen dan om de daad bij het woord voegen; op onderwerpen die het Rijk belangrijk vindt bijsturen en/of middelen vrijmaken, of in ieder geval nagaan of decentrale overheden zelf voldoende mogelijkheden hebben.

S6 Een blik over de grens

Sinds de jaren '90 is een toename van het gebruik van het instrument aanbesteden in het openbaar vervoer in Europa te zien, zowel in stads- en streekvervoer als op het spoor. Inbesteding blijft echter zeer gangbaar en in veel landen dominant, met name in de complexere stedelijke gebieden. De vrije markt in het stads- en streekvervoer (deregulering) is veel minder gangbaar en eigenlijk alleen in Groot-Brittannië (*buiten* Londen) op grote schaal in de bussector ingevoerd. Vrije

marktwerking op het spoor (in de vorm van 'open access' met daadwerkelijke concurrentie op het spoor tussen verschillende aanbieders) speelt een (beperkte) rol in het Europese spoor. Het aanbesteden van treincontracten speelt een groeiende rol: in Groot-Brittannië sinds eind jaren '90 en recenter in het regionaal vervoer in Zweden en Duitsland, en binnenkort ook in Frankrijk.

Daar waar overheden concessies openbaar aanbesteden, zien we aanzienlijke verschillen in omvang, duur en functies. De voornaamste verschillen zijn:

- Sommige landen maken veel gebruik van **bruto-contracten voor lijnbundels.** De vervoersautoriteit specificeert diensten gedetailleerd, vervoerders voeren deze in relatief kleine concessies uit zonder de opbrengstverantwoordelijkheid te dragen. Dit zien we onder meer in Scandinavië (bus en trein), Londen (bus en enkele treinlijnen), België (voor een deel van de busdiensten, naast inbesteding) en Duitsland (weinig voorbeelden in de bussector, maar een groot aantal voorbeelden in de treinsector). In grote steden zien we daarbij veel dat de rol van publieke stedelijke OV-bedrijven is verschoven van vervoerder naar OV-autoriteit. Deze bedrijven plannen en marketen de diensten nog zelf en dragen ook de opbrengstverantwoordelijkheid, maar de uitvoering van de (bus)diensten besteden zij in relatief korte contracten voor lijnbundels aan. Buiten de steden wordt deze vorm van aanbesteden ook door special opgezette OV-bureaus ingevoerd, zoals bij de trein- en busdiensten in Duitse en Scandinavische regio's.
- Andere landen kiezen eerder voor **netto-contracten voor netwerken**. Vaak definieert de vervoersautoriteit de diensten, die de vervoerder verder (tenminste deels) ontwerpt. De vervoerder draagt de opbrengstverantwoordelijkheid. Dit is onder meer de Franse en Nederlandse benadering van veel buscontracten en de Britse en regionale Nederlandse benadering van treincontracten. Hier draagt de vervoerder zowel de kosten- als de opbrengstverantwoordelijkheid. Hij is, naast het rijden, ook verantwoordelijk voor de hele marketingfunctie (ontwerp van de diensten, tariefbepaling, verkoop en promotie), al dan niet in overleg en in samenwerking met de vervoersautoriteit. De contractduur is vaak langer dan bij de lijn-contracten. Bij deze benadering is het in de regel de vervoersautoriteit die de contracten aanbesteed.

Aanbesteden heeft in het algemeen geleid tot een stijging van de productiviteit en een daling van de eenheidskosten voor de concessieverlenende overheid. Een link met een groei van het aantal reizigers is moeilijker te leggen. Dit heeft mede te maken met het feit dat de invoering van aanbestedingen in veel gevallen eerder met een zoektocht naar meer kostenefficiëntie en uitvoeringskwaliteit te maken had dan met de wens tot herontwikkeling van het aanbod (zoals in Nederland wel

het geval was). Het is dan ook belangrijk te beseffen dat de redenen achter hervormingen in een bepaald land zelden gelijk zijn aan die in een ander land. Bij het trekken van conclusies moet rekening worden gehouden met plaatselijke doelen en omstandigheden, waaronder maatregelen die het gebruik van de auto beïnvloeden (zoals tolmaatregelen).

We constateren dat de keuze voor aanbesteden in het algemeen vrij stabiel is, al bestaan er ook voorbeelden van overheden (zoals in Frankrijk) die weer zijn teruggegaan naar inbesteding. Contractinhoud en -prikkels zijn sterker veranderd in de loop der tijd. Er is een ontwikkeling van eenvoudige naar gaandeweg verfijndere vormen van contractering en monitoring waar te nemen, met meer aandacht voor het voortdurende kwaliteitsmanagement van het product en soms ook voor meer ruimte voor het initiatief van de vervoerder. Een eenduidige ontwikkeling is echter niet te schetsen aangezien overheden soms op hun schreden terugkomen. Wel is te constateren dat een aanpak op basis van (kleine) bruto-contracten een snellere leercurve kent dan een aanpak op basis van (grotere) netto-contracten. Dit komt vooral door het verschil in omvang. Kleine bruto contracten worden vaker aanbesteed, waardoor er vaker leermomenten zijn op basis waarvan kan worden bijgestuurd in de (volgende) contractuele aanpak.

S7 Conclusies

Verbeterde prestaties bij alle aansturingsvormen

In de afgelopen 20 jaar zien we dat het aanbod van het openbaar vervoer is toegenomen, de efficiency is toegenomen en de klanttevredenheid is verhoogd. Ook pakken overheden, OV-bedrijven en anderen, coördinatievraagstukken in het algemeen goed op. Het effect van marktwerking in deze ontwikkelingen is echter lastig te duiden. Door een veelheid aan ontwikkelingen binnen en buiten de sector en een beperkte hoeveelheid statistisch betrouwbare gegevens is een causaal verband tussen marktwerking en waargenomen ontwikkelingen niet aantoonbaar. Wel is het aannemelijk (en de perceptie van betrokkenen) dat de concurrentie bij de aanbestede concessies en de dreiging van concurrentie bij de onderhands gegunde concessies heeft bijgedragen aan de verbeterde prestaties, zowel financieel als voor reizigers.

Bij indirecte prikkels die ontstaan door de dreiging van marktwerking, is de werking op lange termijn een aandachtspunt. Indien in praktijk nooit wordt aanbesteed zal de dreigende werking van potentiele concurrentie afnemen. In een markt waarin meerdere aanbieders actief zijn speelt ook mee dat partijen van elkaar leren, wat bijdraagt aan een relatief snelle en brede adoptie van technieken en werkvormen.

Dit speelt tussen aanbestede concessies, maar dit heeft ook (o.a. via de aanbestedende overheden) invloed op de inbestede en onderhands gegunde concessies. Ook dit mechanisme heeft bijgedragen aan het huidige kwaliteitsniveau van het OV in Nederland.

Rol van de overheid is bepalend

Wat we daarnaast constateren is dat verschillende marktvormen in principe goed naast elkaar kunnen bestaan. Mits goed vormgegeven kunnen de verschillende vormen ook allemaal bijdragen aan de doelen die regionale overheden aan het openbaar vervoer stellen (zoals een verbetering van de reizigerstevredenheid, efficiënte productie en groei van het aantal reizigers). Veel hangt er daarbij van af hoe de overheden dit aansturen.

Overheden moeten daarnaast ook onderling coördineren. Dat gaat in het algemeen goed, al is er een aantal onderwerpen waarover discussie is en gedragen oplossingen vooralsnog uitblijven. Dit speelt bij ‘gemakkelijker betalen’, ‘openstellen reizigersdata’ en ‘zorgen voor een toegankelijk openbaar vervoer voor iedereen’.

Bij het aanbesteden zien we dat concessies groter zijn geworden, vooral gebaseerd op reizigerspatronen. Vanuit het oogpunt van een efficiënte aansturing en effectieve marktprikkels heeft dat voordelen (minder coördinatie, schaalvoordelen, aantrekkelijk voor grote professionele spelers), maar ook nadelen (hogere toetredingsbarrières, in theorie minder aanbieders, langzamer en moeilijker leerproces en kennisborging). Overigens zien we in de beschouwde periode een redelijk stabiele markt met voldoende aanbieders.

Succesfactoren

Kritische succesfactoren (in de zin van specifieke aanbestedingsvormen, bepalingen of werkwijzen) zijn door het gebrek aan betrouwbare cijfers moeilijk aan te wijzen. In het algemeen wordt de aanwezigheid van kennis bij aanbestedende overheid, of de mogelijkheid deze in te huren, als belangrijk ervaren. Het gaat dan zowel om kennis van aanbestedingsprocessen en -vormen, als om marktkennis. Adequate oplossings- en verbeteringsgerichte concessiemonitoring is vermoedelijk belangrijker dan alleen de aanwezigheid van specifieke prikkels in de concessies. In de uitvoeringsfase is ook flexibiliteit van belang en dan vooral de wijze waarop de overheid hiermee omgaat; door de flexibiliteit te durven opzoeken en die te durven gebruiken. Monitoring van prestaties in concessies is een aandachtspunt: het verzamelen en verkrijgen van gegevens loopt uiteen. Cijfers zijn hierdoor lastig te

vergelijken tussen concessies, maar ook binnen concessies na een concessie-overgang.

1. Inleiding

1.1 Afbakening

1.1.1 Brede vergelijking ontwikkelingen openbaar vervoer

De vraagstelling van het onderzoek is breed: het gaat om verschillende vormen van openbaar vervoer (spoor, bus, tram, metro) in verschillende landsdelen en steden en de onderzoeksvragen lopen uiteen van effecten voor reizigers tot de gevolgen voor de aansturing door overheden, de financieel economische gevolgen en consequenties voor arbeidsvoorwaarden. Ook zijn ervaringen in het buitenland onderwerp van onderzoek. In het verleden is al veel onderzoek gedaan naar deze onderwerpen. Deze onderzoeken zijn een belangrijke basis geweest voor deze studie, waarbij uiteraard een toets is gedaan doen op actualiteit en validiteit. Naast bestaand onderzoek is gebruik gemaakt van actuele inzichten van betrokkenen en zijn waar mogelijk trends geanalyseerd over de periode vanaf de invoering van Wp2000 tot heden.

1.1.2 Relatie besluitvorming Hoofdrailnet (HRN)-concessie

Dit onderzoek is een inventarisatie van de effecten van 20 jaar openbaar aanbesteden en marktwerking in het regionaal openbaar vervoer om te leren van de ervaringen met marktwerking. Daarbij zijn ook de ontwikkelingen van het vervoer in kaart gebracht dat onderhands is gegund (het HRN) of inbesteed is (stadsvervoer in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam). In het voorjaar van 2020 neemt de verantwoordelijk bewindspersoon een besluit over de ordening en sturing op het spoor na 2024 als de NS-vervoerconcessie voor het hoofdrailnet afloopt. De resultaten van dit onderzoek geven inzicht in de ontwikkelingen in het openbaar vervoer de afgelopen decennia zowel bij aanbesteed als onderhands gegund/inbesteed vervoer en kunnen zo worden betrokken bij het nemen van het besluit.

1.2 Onderzoeksaanpak

1.2.1 Bronnenonderzoek, kwalitatief en kwantitatief

Het onderzoek is primair een bronnenonderzoek op basis van een veelheid aan onderzoeksrapporten en andersoortige publicaties (zie literatuuroverzicht). Daarnaast zijn interviews met diverse belanghebbenden afgenomen en zijn uitgangspunten en tussenresultaten in twee werkconferenties besproken.

Het onderzoek is geen evaluatie van de Wp2000, maar biedt een overzicht van 20 jaar aanbesteden in Nederland. Daarbij hebben we trends en ontwikkelingen in kaart gebracht en zijn we nagegaan welke effecten zijn veroorzaakt door of deels zijn toe te schrijven aan de introductie van marktwerking, cq. in welke gevallen dat aannemelijk is.

De bestudeerde literatuur varieert van achtergronden over marktwerking, evaluaties van de Wet personenvervoer 2000, van individuele concessies, van effectstudies op deelaspecten tot studies over de situatie in het buitenland en wetenschappelijke papers over de ontwikkeling in het OV. Ook hebben we trendanalyses van kennisinstellingen en planbureaus meegenomen. Idealiter zouden we voor verschillende indicatoren data hebben verzameld over de periode 1997-2018, dit is echter niet mogelijk gebleken. De meeste bronnen geven geen informatie over de gehele periode 1997-2018 en/of bevatten veranderingen in dataverzameling of trendbreuken. In dit rapport vindt u daarom grafieken en analyses die over verschillende (sub)periodes gaan.

Daarnaast hebben we relevante kamerstukken geraadpleegd, concessieteksten bestudeerd, CAO's vergeleken en jaarverslagen doorgenomen. Aanvullende statistische informatie over vraag (reizigers, reizigerskilometers), aanbod (dienstregelingkilometers en -uren) en kosten (met als indicator tarieven per dienstregelinguur) hebben we opgevraagd bij de concessieverlenende overheden en CROW-KpVV[4].

We hebben interviews en groepsgesprekken gevoerd met overheden, vervoerders, infrastructuurbeheerders, reizigersorganisaties, vakbonden (personeel vervoerders), samenwerkingsverbanden en kennisinstituten. Ook zijn vertegenwoordigers van deze groepen uitgenodigd voor de werkconferenties waarin zij input hebben kunnen leveren op de onderzoeksthema's, o.a. aan de hand van stellingen, hypotheses en voorlopige bevindingen.

1.2.2 Casuïstiek

Om goed zicht te krijgen op de praktische werking van verschillende (vormen van) aanbesteden en inbesteden hebben we een aantal cases in meer detail onderzocht. Voor het bestuderen van vraag en aanbod aan openbaar vervoer hebben we gegevens opgevraagd over een aantal specifieke cases: we vergelijken inbesteed stadsvervoer in Amsterdam met aanbesteed stadsvervoer in Utrecht. Daarnaast vergelijken we de kop van Noord-Holland, waar alleen het busvervoer is

[4] Dienstregelinguren zijn niet homogeen. Er is onderscheid naar netto- en brutocontract en vaak ook tussen spits en dal. Hier si zo veel mogelijk rekening mee gehouden in de analyses.

aanbesteed, met de concessie Friesland, waar naast het busvervoer ook regionale treindiensten zijn aanbesteed. Aan de hand van de ontwikkelingen in de verschillende gebieden zijn we nagegaan of er effecten van aanbesteden zijn waar te nemen, en zo ja welke dit dan zijn.

1.2.3 Begeleiding onderzoek

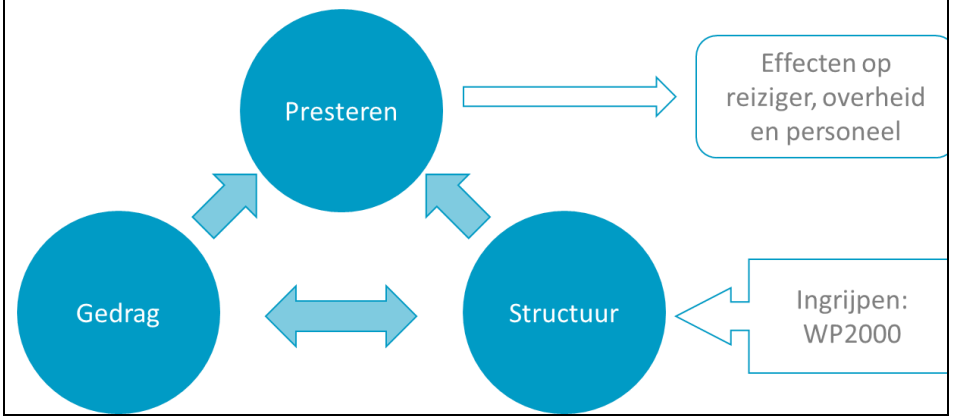
De uitvoering van het onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep waarin het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid waren vertegenwoordigd. Daarnaast heeft drie keer afstemming plaatsgevonden met een klankbordgroep waarin verschillende doelgroepen en belanghebbenden waren vertegenwoordigd (zie bijlage). De klankbordgroep heeft kunnen meedenken met en reageren op de aanpak en tweemaal commentaar kunnen leveren op concept-rapportages. De analyses en conclusies zijn voor rekening van de onderzoekers en worden niet noodzakelijkerwijs onderschreven door alle leden van de klankbordgroep.

SCP-model als denkkader

Om te toetsen of de verwachtingen zijn uitgekomen en welke rol marktwerking daarin heeft gespeeld hebben we gebruik gemaakt van het Structure – Conduct – Performance (SCP) model[5]. SCP gaat uit van een wisselwerking tussen de marktstructuur (hoe verhouden bedrijven zich tot elkaar en hun klanten), het marktgedrag van die bedrijven (bijvoorbeeld tarieven en innovatie) en het collectief presteren van de bedrijven. Dat laatste niet alleen in termen van financiële prestaties, maar ook in termen van de effecten op de reiziger, personeel en concessieverlenende instanties. Prestaties zijn uitkomsten, niet direct stuurbaar of beïnvloedbaar. De structuur en het marktgedrag zijn een natuurlijk aangrijpingspunt voor ingrijpen; het openbaar aanbesteden van OV is daar een voorbeeld van (zie figuur 1.1).

[5] Dit is een veel gebruikt analysekader voor de analyse van bedrijfstakken, (door)ontwikkeld door onder andere Joe Bain (zie bijvoorbeeld Bain, J.S., 1959).

Figuur 1.1 Structuur – gedrag – prestatie

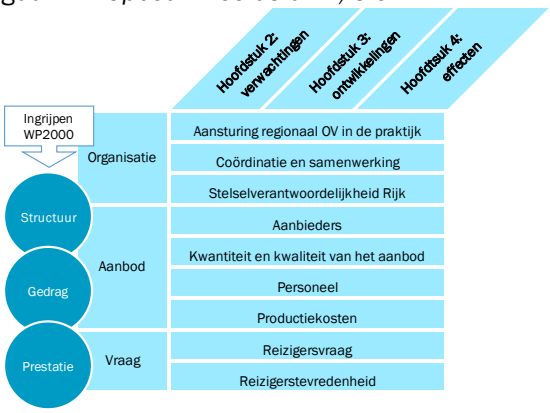


1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we nader in op de introductie van de Wet personenvervoer 2000. Aan de orde komen onder andere de aanleiding en de doelen. Maar ook de verwachtingen die er waren voor overheden, OV-bedrijven, personeel en reizigers en de wijze waarop in de Wp2000 geborgd is dat verwachte effecten wel of juist niet uit zouden komen. In hoofdstuk 3 volgt een beschrijving van de feitelijke ontwikkelingen die sinds het jaar 2000 in het openbaar vervoer plaats hebben gevonden. We gaan hierbij in op de organisatie (de aansturing door de overheden), het aanbod (de OV-bedrijven en wat ze aanbieden in kwantiteit en kwaliteit, inclusief de bijbehorende kosten en de inzet van personeel), en de vraag (de ontwikkeling van het aantal reizigers en de waardering die zij hebben voor het openbaar vervoer).

In hoofdstuk 4 bespreken we op basis van dezelfde indeling in hoeverre de ontwikkelingen in aanbod en vraag samenhangen met openbaar aanbesteden en in hoeverre ontwikkelingen het gevolg zijn van andere/autonome veranderingen. Een belangrijk onderdeel daarbij is de analyse van de verschillen in de ontwikkeling tussen aanbesteed, inbesteed en onderhands gegunde concessies. In figuur 1.2 is de opbouw van hoofdstuk 2, 3 en 4 weergegeven.

Figuur 1.2 Opbouw hoofdstuk 2, 3 en 4



In hoofdstuk 5 is een vergelijking opgenomen van de Nederlandse situatie met een aantal voorbeelden uit het buitenland. In hoofdstuk 6 blikken we kort vooruit naar de

toekomst en bespreken we hoe enkele nieuwe uitdagingen samenhangen met openbaar aanbesteden. Tot slot volgen in hoofdstuk 7 de conclusies.

2. Introductie van de Wp2000

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de introductie van de Wet personenvervoer 2000. In paragraaf 2.1 gaan we in op de historische situatie in het Nederlandse openbaar vervoer. In paragraaf 2.2 komt de aanloop naar de Wp2000 aan bod met onder andere een beschrijving van de aanleiding en de doelen. In paragraaf 2.3 gaan we in op de verwachtingen die er waren voor overheden, OV-bedrijven, personeel en reizigers (zie figuur).

2.1 Het Nederlandse OV vóór 2000

Historische rol van de overheid in het openbaar vervoer

Met de opkomst van de auto veranderde de positie van het openbaar vervoer halverwege de vorige eeuw. De vraag naar openbaar vervoer bleef achter bij de groei van de bevolking en de kostendekkingsgraad verslechterde[6]. Na enige tijd resulteerde dit in verliezen bij de vervoerders, waarop met tariefverhogingen werd gereageerd. Al gauw realiseerde de politiek zich dat het autoverkeer en het openbaar vervoer onlosmakelijk verbonden zijn met elkaar. De politiek vreesde verregaande negatieve consequenties als gevolg van de toenemende automobiliteit, en dat deed het ertoe besluiten om in 1967 te starten met de subsidiering van het openbaar vervoer[7]. De tekorten van het openbaar vervoer werden echter snel een te grote belasting voor het budget van de gemeenten. Het Rijk kwam met ca. 50 gemeenten overheen dat het op basis van goedgekeurde exploitatiebegrotingen de tekorten in het stad en streekvervoer volledig zou overnemen[8]. In de daaropvolgende decennia neemt de jaarlijkse overheidsbijdrage aan de exploitatie van het openbaar vervoer toe tot ruim 700 miljoen euro (exclusief het spoor)_[9].

In de jaren negentig is er dan ook sprake van een heroriëntatie op de openbaar vervoersubsidies. Het belang van het openbaar vervoer voor een gezonde en toegankelijke samenleving, met name in stedelijke leefomgevingen en het slecht functioneren van het openbaar vervoer in termen van kwaliteit en financiën werd onderkend. In 1991 werd onder meer de commissie-Brokx ingesteld om te onderzoeken wat aan het regionaal openbaar vervoer moest veranderen om een toename van het gebruik en een verhoging van de kostendekkingsgraad te

[6] De Wit & Van Gent, 1986.
[7] Bakker & Zwaneveld, 2009.
[8] Tweede Kamer, 1984.
[9] Van Twist en Veeneman, 1999.

bereiken. In het advies pleit men voor ontvlechting, verzakelijking en introductie van marktwerking in het openbaar vervoer.

Voor het spoor werden veranderingen, in lijn met een Europese richtlijn, al eerder ingezet met een advies van de Commissie Wijffels (1992). Hierin was onder meer de splitsing van infrabeheerder en vervoerder opgenomen en de afbouw van subsidie aan (vooral) het reizigersbedrijf. Verder stelde het advies onder meer: “De Nederlandse Spoorwegen (NS) moeten een zelfstandig commercieel bedrijf worden, dat zelf beslist over investering, produkten en diensten, prijzen en personeelsbeleid”.

Een belangrijke ontwikkeling in het regionale OV in de jaren negentig is de overdracht van bevoegdheden naar Kaderwetgebieden en provincies. Het gaat om de bevoegdheden over het interlokale openbaar vervoer over de weg (in 1996 en 1998) maar ook de verantwoordelijkheden ten aanzien van regionale, onrendabele, treindiensten, nadat NS deze in 1996 had aangewezen als zijnde onrendabel. Deze zogeheten contractsectorlijnen hadden ook een relatief beperkte samenhang met het landelijke net[10].

Ontwikkeling van OV-bedrijven

Het openbaar vervoer (spoor-, metro-, en tramlijnen en bus- en veerdiensten) voor Wp2000 was min of meer het domein van overheidsbedrijven. Het spoor was in handen van de Nederlandse Spoorwegen (NS) terwijl lokale streekvervoerders verspreid door Nederland relatief kleine monopolies exploiteerden op basis van exclusieve vergunningen.

De situatie veranderende in de jaren ’70. Streekvervoerders zochten de samenwerking en fuseerden. In 1974 ontstond de Vereniging van Exploitatieve Samenwerking Openbaarvervoerbedrijven (ESO) terwijl in 1982 N.V. Aandelenbezit Streekvervoer (ABS) van start ging. In ABS werden alle aandelen van voormalige NS-busmaatschappijen beheerd. In 1989 werden de activiteiten van de ESO en de ABS samengevoegd tot het Verenigd Streekvervoer Nederland (VSN). In 1996 had VSN een marktaandeel van 98% in het streekvervoer. Het werd daarna opgesplitst omdat een dergelijk groot marktaandeel strijdig was met de in te voeren Wet personenvervoer 2000[11]. Vanaf 1999 ging een deel verder als Connexxion, terwijl de overige streekvervoerders verkocht werden.

[10] Meurs et al. 2004.
[11] Hierin werd uitgegaan van een toegestaan marktaandeel van maximaal 50%.

2.2 Aanloop naar de Wp2000

Inzet op verzelfstandiging en concurrentie

Met de adviezen van de commissie Brokx en de wens om de leefbaarheid en bereikbaarheid op peil te houden –en liefst te verbeteren– werd met de Wp2000 ingezet op een kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer. De oorspronkelijke doelen van deze wet waren een betere bereikbaarheid –zich uitend in een groei van het aantal reizigers– en een verbetering van de doelmatigheid – zich uitend in een hogere kostendekkingsgraad[12]. De combinatie van meer betalende reizigers en een doelmatiger bedrijfsvoering zou ook moeten leiden tot een hogere kostendekking. Gaandeweg zijn deze doelen bijgesteld naar selectieve groei in het gebruik van het openbaar vervoer, op plaatsen en tijden waar de bijdrage aan bereikbaarheid en leefbaarheid het grootst is, lagere exploitatiekosten en een doelmatiger besteding van overheidsgeld. De instrumenten van Wp2000 om meer klanten tegen lagere kosten te bedienen heetten verzelfstandiging en concurrentie. Verzelfstandiging om organisaties slagvaardiger en meer afrekenbaar te maken, concurrentie om ze scherp te houden.

Economische karakteristieken OV en de concurrentie 'om de markt'

Openbaar vervoer is een netwerksector, die zich kenmerkt door een hoge kapitaalintensiteit. De benodigde kapitaalgoederen zijn kostbaar, en het vergt een substantieel schaalniveau om een netwerk te onderhouden. Dit geldt vooral voor het spoor, maar in mindere mate ook voor andere modaliteiten. In combinatie met de benodigde specifieke kennis over de Nederlandse (markt)-omstandigheden is de consequentie dat de drempels voor toe- en uittreders hoog zijn. De hoge toetredings- en uitstapdrempels dragen eraan bij dat het financieren van OV-diensten in de reguliere markt een moeizame aangelegenheid is. Daarnaast is het laten bestaan van meerdere netwerken naast elkaar niet efficiënt. Om te voorkomen dat aanbieders aan *cherrypicking* doen (alleen een selectie van rendabele lijnen aanbieden) is het systeem van vergunningen voor vervoerders, in combinatie met subsidies voor onrendabele netwerkdelen ingevoerd.

Een marktvorm met een dagelijkse slag om de gunsten van de reiziger is hierdoor nagenoeg ondenkbaar. Het antwoord van de economie op een situatie waar *concurrentie op de markt* niet mogelijk of haalbaar is, maar de tucht van de markt wel gewenst, is *concurrentie om de markt*. De tucht wordt in het systeem gebracht door in een (dreigende) concurrentiesituatie een tijdelijk exclusief exploitatierecht aan één partij te verlenen. De feitelijke concurrentie wordt gecreëerd in een

[12] Zie Groenendijk et al., 2005.

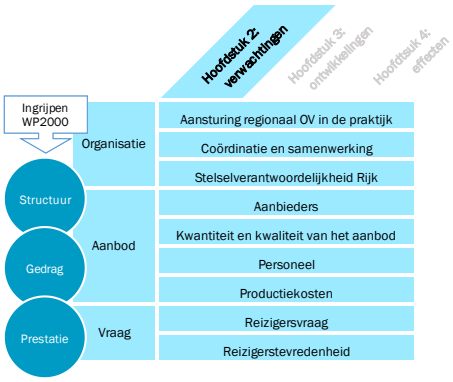
aanbestedingsproces, op basis van een pakket van eisen, waarop partijen met kwaliteitswaarborgen en prijsafspraken kunnen inschrijven. De daadwerkelijke concurrentie concentreert zich op één moment in de tijd (namelijk tijdens het aanbestedingsproces), maar de tijdelijkheid van de concessies draagt eraan bij dat de concurrentieprikkels (of de dreiging daarvan) wel in het systeem blijven.

Aandachtspunten bij aanbestedingen

Om het concurrentiemechanisme goed te laten werken is het van belang dat er voldoende kandidaten inschrijven (of dat in ieder geval zouden kunnen). Als er te weinig kandidaten in de markt zijn, kunnen inschrijvende bedrijven verwachten dat er tussen de concurrenten geen partij zit die aan optimale efficiëntie aanbiedt. Dat laat ruimte voor partijen om met een te hoge prijs in te schrijven. Hoe meer concurrenten, hoe groter de kans dat er wél een concurrent tegen de scherpst denkbare prijs aanbiedt, en hoe groter de druk voor deelnemende partijen om zelf ook scherp te calculeren[13].

Een ander punt van aandacht is het *level playing field*: informatie-ongelijkheid is er niet alleen tussen overheid en marktpartijen, maar ook tussen marktpartijen onderling. De zittende vervoerder heeft meer informatie over operationele kosten en over consumentengedrag dan de concurrenten in de aanbesteding. Als niet alle informatie die van belang is voor een goed bod wordt gedeeld, heeft de zittende vervoerder een voordeel in het aanbestedingsproces.

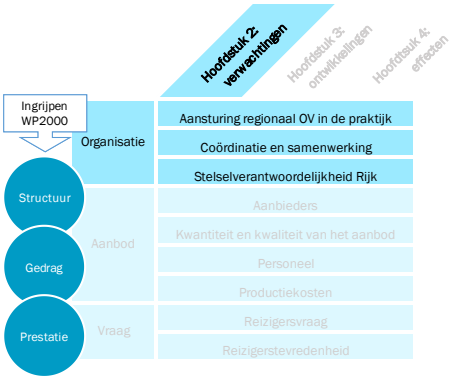
2.3 De Wp2000



Met de genoemde doelstellingen en de economische karakteristieken van de markt als uitgangspunt zijn in de Wp2000 bepalingen opgenomen omtrent concessies, aanbesteding, maar ook over de rijksbijdrage, tariefvrijheid en de positie van de reiziger. Daarmee zijn er grote veranderingen doorgevoerd in de organisatie van het openbaar vervoer (de aansturing door de decentrale overheden en de benodigde samenwerking onderling en met het Rijk). In het vervolg van deze paragraaf gaan we nader in op de wijze waarop met de Wp2000 de organisatie van het openbaar vervoer van overheidszijde is geregeld, welke verwachtingen er waren over de invloed die dit zou hebben op het aanbod van en op de vraag naar openbaar vervoer.

[13] Overigens zijn er in praktijk ook voorbeelden waarin winnaars te scherp aanbieden, wat voor problemen in de uitvoering kan zorgen, voor alsnog oplopende kosten en/of faillissement van de concessiehouder.

2.3.1 Organisatie



Aansturing regionaal OV in de praktijk

De Wp2000 geeft de decentrale overheden keuzes in de inrichting van hun sturingsrelatie met de vervoerders. Die keuzes gaan over de manier waarin taken en verantwoordelijkheden tussen de overheid en de vervoerder worden gedeeld. De begrippen ontwikkelingsfunctie en de opbrengstverantwoordelijkheid staan daarbij centraal:

- De **ontwikkelingsfunctie** gaat met name om de mate van vrijheid die aan de vervoerder wordt gegeven om de aangeboden vervoerdiensten aan te passen tijdens de aanbestedingsprocedure en tijdens de concessieperiode. Denk hierbij aan de veranderingen in lijnvoering, de dienstregeling, het voertuigtype of de tarieven.
- Bij de **opbrengstverantwoordelijkheid** gaat het om de keuze tussen het hanteren van zogenaamde netto-concessies of bruto-concessies. In netto-concessies krijgt de vervoerder inkomsten vanuit de kaartverkoop naast een vast (of variabel) bedrag van de concessieverlener (ook bekend als 'opbrengstencontract'[14]. De vervoerder draagt dan het opbrengstrisico. In bruto-concessies krijgt de vervoerder alleen een vast bedrag van de concessieverlener ter dekking van de productiekosten (ook bekend als 'kostencontract'). De overheid draagt het de opbrengstrisico.

Naast de keuze in ontwikkelfunctie opbrengstverantwoordelijkheid speelt van meet af aan de vraag over de omgang met veranderde eisen en of omgevingen. In het wettelijk kader in de Wp2000 is rekening gehouden met de noodzaak van flexibiliteit. Denk daarbij aan:

- De ruimte die de wet biedt voor functionele voorschriften, met ruimte voor invulling door de concessiehouder;
- De ruimte die de wet biedt voor het opnemen van flexibiliteitsbepalingen in voorschriften in concessies, waaronder voor experimenten;
- De wettelijke grondslag voor (het aanvragen van) een wijziging van een lopende concessie;

[14] Een concessie is een eenzijdig opgelegd recht en niet hetzelfde als een contract. Concessies worden gebruikt voor activiteiten van openbaar belang die door de overheid aan particuliere ondernemingen worden overgelaten. Daarmee gepaard gaat de verplichting aan de concessiehouder om de geconcedeerde activiteiten te verrichten. Een concessie sluit niet uit dat aanvullend, binnen de grenzen die in de concessievoorschriften zijn gesteld, nog een contract wordt gesloten tussen concessieverlenende overheid en concessiehouder (zie MvT Wp2000, Tweede Kamer, 1999.)

- De mogelijkheid voor de concessieverlener om jaarlijks een vervoerplan te laten opstellen door de concessiehouder, waarbij de concessieverlener instructies kan geven;
- De ruimte voor afwijking van een concessie, respectievelijk de mogelijkheid tot ontheffing van voorschriften, bijvoorbeeld ten behoeve van experimenten.

Coördinatie en samenwerking

Naast de samenwerking tussen decentrale overheden en vervoerders binnen concessies is ook onderkend dat op het concessieoverstijgend niveau coördinatie en samenwerking nodig is. In de Memorie van toelichting staat hierover onder meer dat het van belang is dat er samenhang blijft bestaan in het voorzieningenniveau[15] .

De Wp2000 bevat echter geen blauwdruk voor de (aansturing van en samenwerking op) concessie-overstijgende onderwerpen en ook verwachtingen zijn niet concreet gemaakt. Bij de opstelling van de Wp2000 is uitgegaan van een minimum aan regelgeving en een maximum aan vrijheid voor decentrale overheden om het openbaar vervoer in hun gebied optimaal toe te snijden op lokale wensen. Wel is, naast een wettelijk kader voor de concessievoorschriften, aan overheden en vervoerders een aantal verplichtingen opgelegd voor diverse concessie-overstijgende thema's (niet alle verplichtingen gelden voor het spoorvervoer)[16]:

- *Betalen, tarieven & verdelen*; het Rijk heeft de bevoegdheid om nationale vervoerbewijzen en het daarbij behorende tarief vast te stellen (die dienen te worden geaccepteerd), decentrale overheden hebben de vrijheid om in de concessie-voorschriften afspraken te maken over regionale kaartsoorten en tarieven. De verwachting was dat op termijn de functie van kaartintegratie wordt vervangen door een elektronisch kaartsysteem (lees: OV chipkaart).
- *Data & reisinformatie*; vervoerders zijn volgens de Wp2000 verplicht reisinformatie onder redelijke voorwaarden te verstrekken en kunnen door de minister ook worden verplicht financieel bij te dragen aan de instandhouding van een landelijk reisinformatiesysteem.
- *Duurzaamheid*; decentrale overheden zijn verplicht om in de concessie-voorschriften afspraken te maken over de afstemming met milieudoelen.
- *Toegankelijkheid*; decentrale overheden zijn verplicht om in de concessie-voorschriften afspraken te maken over de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor reizigers met een beperking/handicap. De regels voor het minimale niveau van toegankelijkheid zijn vastgelegd in het *Besluit toegankelijkheid openbaar vervoer*.

[15] Tweede Kamer, 1999.
[16] Staatsblad, 2000a, 2000b; Tweede Kamer, 1999. De bepalingen staan in de wet, deze thematische indeling niet.

- *Sociale veiligheid*; decentrale overheden zijn verplicht om in de concessie-voorschriften afspraken te maken over de veiligheid van het openbaar vervoer voor zowel reizigers als personeel.
- *Operationele samenwerking*; decentrale overheden zijn verplicht om in de concessievoorschriften afspraken te maken over de afstemming met aangrenzende gebieden/andere vervoerders.

Volgens de Wp2000 dienen deze verplichtingen vooral ter bescherming van de positie van de reiziger, maar ook voor de waarborging van de continuïteit en de prijs van het openbaar vervoer en ter waarborging van de beschikbaarheid van informatie ten behoeve van de aanbestedingsprocedure[17].

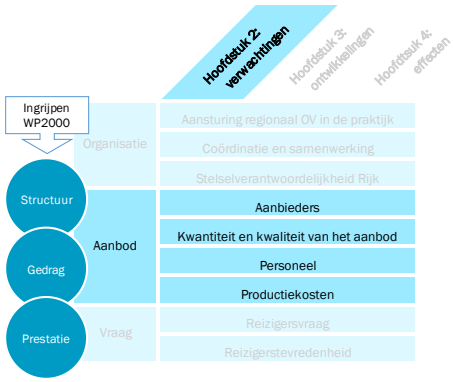
Stelselverantwoordelijkheid Rijk

Met de decentralisatie van bevoegdheden werd ook een andere opstelling van het Rijk noodzakelijk om de samenhang in het stelsel goed te borgen. Met het begrip stelselverantwoordelijkheid wordt gedoeld op het bepalen van de randvoorwaarden en spelregels, toezien op het optimaal functioneren van het stelsel en waar nodig bijsturen. Met het bepalen van de randvoorwaarden en spelregels ordent het Rijk de onderlinge verhoudingen; de verantwoordelijken voor in dit geval het openbaar vervoer, hebben vervolgens de ruimte om binnen de spelregels zelf te handelen. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur onderscheidt vier perspectieven op de uitvoering van stelselverantwoordelijkheid[18]:

- *Formeel-juridisch perspectief*; ordening door wet- en regelgeving
- *Financieel-economische perspectief*; ordening door een gelijk speelveld
- *Politiek-bestuurlijk perspectief*; ordening door consensus en coalities (bestuursakkoord, convenant, enzovoort)
- *Sociaal-maatschappelijk perspectief*; ordening door procesmanagement (randvoorwaarden, ruimte).

[17] Tweede Kamer, 1999: 17.
[18] Zie Nationale ombudsman, 2017.
[18] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2019a.

2.3.2 Aanbod



OV-bedrijven

De belangrijkste motivatie om OV-concessies op basis van concurrentie uit te geven is de verwachte tucht van de markt. Concurrentie zet druk op bedrijven om doelmatiger te opereren. Voor effectieve concurrentie is het zaak dat er voldoende partijen zijn die meebieden op de concessies. Bij de invoering van de Wp2000 is de verwachting uitgesproken dat er concurrentie zou ontstaan tussen publieke en private marktpartijen en dat barrières tussen openbaar en besloten vervoer opgeheven zouden worden, waardoor bedrijven uit aanpalende sectoren (touringcar- en taxibedrijven) kunnen toetreden[19].

Bij effectieve concurrentie zouden de OV-bedrijven de kostendekkingsgraad kunnen verhogen door verlaging van de exploitatiekosten of door meer opbrengsten te genereren. Concurrentie op prijs dwingt de OV-bedrijven tot een grotere kostenefficiëntie. Inefficiënte bedrijven worden uit de markt geconcurreerd door andere aanbieders van openbaar vervoer die een beter aanbod van voorzieningen kunnen doen voor dezelfde prijs of eenzelfde aanbod voor een lagere prijs[20].

Maar ook is het mogelijk dat OV-bedrijven de kostendekkingsgraad verbeteren door meer inkomsten te genereren. Door te concurreren op de kwantiteit en de kwaliteit van het aanbod kunnen meer betalende reizigers worden aangetrokken.

Kwantiteit en kwaliteit van het aanbod

De kwantiteit en de kwaliteit van het aanbod is niet alleen van belang om de kostendekkingsgraad te verbeteren. Het werd ook als een belangrijk middel gezien om meer reizigers te trekken zodat onder andere minder gebruik van de auto zouden maken. Het aantrekken van reizigers is naast kostendekkingsgraad daarom het andere hoofddoel van de Wp2000[21]. Het idee was met de wet een stimulans in te bouwen om het aanbod beter af te stemmen op de vraag. De memorie van toelichting meldt: ‘Door de rijksbijdrage te koppelen aan de reizigersopbrengsten wordt bovendien een stimulans ingebouwd om het openbaar vervoer meer af te

[19] Memorie van Toelichting Wp2000.
[20] Memorie van Toelichting Wp2000.
[21] Overigens staat in de wet dat alleen kwaliteit en prijs van belang zijn in de aanbestedingen. Een deel van de kwaliteit wordt echter bepaald door kwantiteit (hoe vaak gaat een bus of trein? Rijden ze in de avonduren? Etc. vandaar dat we in dit onderzoek kwantiteit en kwaliteit in samenhang bezien.

stemmen op de wensen van de reiziger'. Daarnaast was de verwachting dat ook innovaties zouden toenemen.

Personeel

Het personeel van de OV-bedrijven speelt een belangrijke rol in het aanbod van het OV. Enerzijds omdat personeel verantwoordelijk is voor de dienstverlening in het OV, maar anderzijds omdat de personeelskosten een groot deel uitmaken van de kosten van de OV-bedrijven.

De Wp2000 bevat bepalingen om de overgang van personeel bij aanbestedingen te borgen. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen direct uitvoerend en indirect personeel. Chauffeurs, machinisten, monteurs en toezichthoudend personeel vallen onder het direct uitvoerend personeel. De functie die deze werknemers vervullen is rechtstreeks aan een concessie gekoppeld. Indirect personeel omvat de personeelsleden die functies vervullen op kantoor. Voor een deel van deze functies geldt dat ze niet die niet rechtstreeks aan een specifieke concessie gekoppeld zijn: dit worden 'niet herleidbare indirecten' genoemd. Ook is er onderscheid tussen spoorpersoneel en personeel werkzaam in het stads- en streekvervoer. Bij spoorpersoneel speelt dat er verschillen zijn in de arbeidsvoorwaarden en -inhoud op het hoofdrailnet en de regionale concessies.

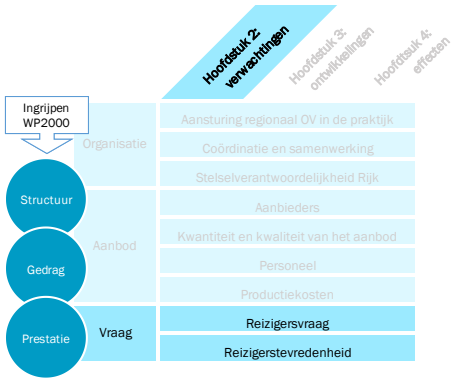
Voor de positie van het personeel in de concessiesystematiek zijn twee zaken met name van belang:

1. In de Wet personenvervoer 2000 is de bepaling opgenomen dat bij concessiewisselingen direct en indirect personeel door de nieuwe vervoerder overgenomen wordt (Artikel 37).
2. Voor personeel in het regionale OV/streekvervoer worden CAO's afgesloten. Er zijn verschillende CAO's van toepassing. Voor personeel van de regionale vervoerders zijn met name de CAO Openbaar Vervoer en CAO Multimodaal Vervoer van belang.[22] Stadsvervoerders GVB, RET en HTM hanteren een ondernemings-CAO en ook NS heeft een ondernemings-CAO.

De overname van personeel volgens Artikel 37 van de Wp2000 en de aanwezigheid van sectorale CAO's bieden enige zekerheid over de continuïteit van werk en arbeidsvoorwaarden bij concessiewisselingen. Daarnaast voorziet de Wp2000 met artikel 40 in een tijdige overlegstructuur tussen werkgevers en werknemers om de overgang van personeel zo goed mogelijk plaats te laten vinden.

[22] Voor een deel van de werknemers werkzaam in het regionale vervoer zijn deze CAO's niet van toepassing. Zij vallen op basis van afspraken uit het verleden bijvoorbeeld onder de CAO OV+.

2.3.3 Vraag



De verwachting bij de introductie van de Wp2000 was dat reizigers kunnen worden aangetrokken met een beter product tegen een aantrekkelijk tarief. Zoals beschreven bij de kwantiteit en kwaliteit van het aanbod kan dit doordat marktwerking impulsen aan vervoerbedrijven geeft om een beter op de reiziger afgestemd vervoeraanbod te realiseren. Waarborgen die daarnaast met de Wp2000 zijn ingebouwd zijn: inspraakmogelijkheden en consumentenbescherming vanwege de relaties tussen overheden en reizigers, vervoerbedrijven en reizigers en overheden en vervoerbedrijven[23] [24]. Ook deze waarborgen zijn van belang bij het beschermen van de belangen van de reizigers en het vergroten van de vraag naar het OV.

De verwachtingen over het aantrekken van reizigers en efficiency werden destijds onder meer onderbouwd met een analyse uit 1998 van de situatie in 10 Europese steden. In deze studie werd geconcludeerd dat in een aantal Europese steden de invoering van marktwerking succesvol is geweest en heeft geleid tot meer reizigers bij een verhoging van de kostendekkingsgraad. Deze studie gaf echter ook aan dat er altijd andere factoren van invloed zijn zoals een betere afstemming met ruimtelijke ordening, (nieuw) Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV) of andere beleidsmaatregelen, waardoor de invloed van de invoering van marktwerking moeilijk te isoleren is. De analyse liet ook voorbeelden zien van succesvolle regio's waar geen marktwerking was ingevoerd, maar wel andere ontwikkelingen speelden. Het rapport concludeert dat er dus meerdere factoren van belang zijn, waaronder marktwerking (in de vorm van aanbestedingen)[25].

2.4 Samenvatting/conclusies

Organisatie

Bij de invoering van de Wp2000 is een belangrijke rol voor de regionale overheden ontstaan in de aansturing van het regionale openbaar vervoer. De wet gaat uit van een minimum aan regelgeving en een maximum aan vrijheden om de sturingsrelatie met OV-bedrijven vorm te geven. Daarmee is er ook een basis voor de noodzakelijke flexibiliteit in de aansturingsrelatie tussen overheden en OV-bedrijven.

[23] Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996.
[24] Tweede Kamer, 1999.
[25] Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 1998.

Aanbod

Vanuit het doel van de wet was de verwachting onder andere dat de kostendekkingsgraad zou verbeteren. Deze verwachting was onder meer gebaseerd op de verwachte werking van de tucht van de markt.

Ten aanzien van het aantal mogelijke marktpartijen zijn verwachtingen geuit over de toename van de rol van bedrijven uit de private sector en toetreding van bedrijven uit aanpalende sectoren (touringcar- en taxibedrijven). Door concurrentieprikkels in combinatie met een mogelijke koppeling van de rijksbijdrage aan reizigersopbrengsten zouden deze bedrijven een stimulans hebben om hun aanbod meer af te stemmen op de klantenwens.

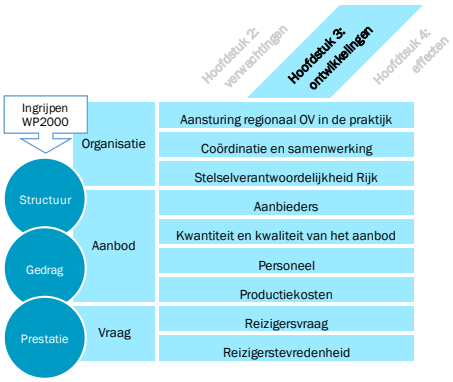
De positie van het OV-personeel werd primair gezien als een zaak tussen en werkgever en werknemer. Bij concessiewisselingen is voorzien in overgangsregeling voor personeel. Dit in combinatie met de aanwezigheid van CAO's zou een voldoende basis voor het personeel bieden.

Vraag

Vanuit het doel van de wet was ook de verwachting dat het aantal reizigers zou toenemen. Die verwachting was onder meer gebaseerd op observaties in het buitenland.

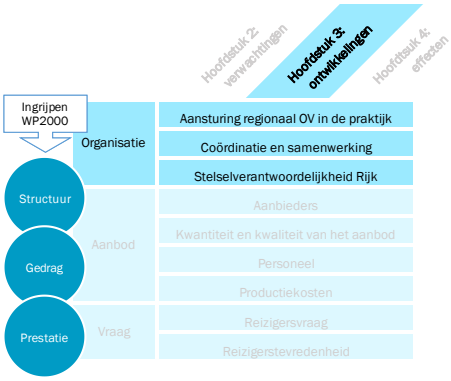
Voor waarborgen ten aanzien van de positie van de consument werden inspraakmogelijkheden en consumentenbescherming ingebouwd.

3. Ontwikkelingen in het OV 2000 – 2020



In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het openbaar vervoer zich de afgelopen 20 jaar heeft ontwikkeld, zowel op het gebied van bus, tram en metro als op het spoor. Wat is er gebeurd, welke veranderingen hebben plaatsgevonden? De ontwikkeling van het OV bezien we vanuit het perspectief van de organisatie van het ov, de aangeboden vervoerdiensten (aanbodkant) en de vraag vanuit reizigers (de vraagkant). Dit doen we zowel kwantitatief als kwalitatief. Dit hoofdstuk gaat nog niet in op de effecten van openbaar aanbesteden en de andere factoren die van invloed zijn geweest op de vraag en het aanbod van het openbaar vervoer, maar beschrijft alleen de ontwikkelingen in het openbaar vervoer.

3.1 Organisatie



3.1.1 Sturing door concessieverlenende overheden

Aansturingskeuze regionaal OV in de praktijk

De sturing door de decentrale overheden verschilt per regio en in de tijd. Kenmerkend voor de huidige aansturingskeuze in Nederland is dat vervoerders vaak een substantieel deel van de ontwikkelingsfunctie en veelal de opbrengstverantwoordelijkheid dragen ('netto-contracten') binnen de looptijd van de concessie. We zien daarnaast ook overheden die de ontwikkelrol en opbrengstverantwoordelijkheid meer naar zich toetrekken ('bruto-contracten'). Maar ook tussenvormen zijn ontstaan. Daarbij valt op dat sommige overheden steeds voor dezelfde wijze van aansturing kiezen, terwijl anderen juist verschillende keuzes hebben gemaakt in de tijd[26].

Een analyse gebaseerd over de lessen die de autoriteiten in de loop van de tijd hebben getrokken laat een paar trends zien[27]: een verschuiving van kleinere naar grotere concessies, een ontwikkeling naar hybride sturingsvormen en een zoektocht naar flexibiliteit in contracten:

- **Grotere concessies:** In 1998, voor de inwerkingtreding van Wp2000, werden de taken, verantwoordelijkheden en budgetten gedecentraliseerd naar 35

[26] Dit werd eerder al geobserveerd door Van de Velde et al., 2008
[27] Veeneman en Van de Velde, 2014; Veeneman, 2016; Veeneman, 2018.

vervoersautoriteiten: provincies, plusregio's en enkele gemeenten. Die autoriteiten begonnen met kleinere concessies in de verwachting dat kleinere exploitanten in de markt zouden springen. In de loop der jaren werd van die insteek afgestapt en gingen de vervoersautoriteiten grotere (ook multimodale) concessies in de markt zetten en samenwerken met andere overheden. Bij de invoering van Wp2000 werden gezamenlijk 86 concessies verleend; begin 2019 zijn er 32 concessiegebieden. Ook zijn de concessieperioden langer geworden. De ontwikkeling naar grotere en langer lopende concessies liep parallel met een verkleining van het aantal vervoerautoriteiten (door de opheffing van een aantal stadsregio's). Daarbij zien we dat grotere vervoerders beter in staat zijn gebleken aanbestedingen van de grotere concessies te winnen. Sinds 1 januari 2019 zijn er nog dertien vervoersautoriteiten, waarvan tien individuele provincies, één samenwerkingsverband tussen de provincies Groningen en Drenthe (OV-bureau Groningen-Drenthe) en twee stedelijke vervoersautoriteiten (Vervoerregio Amsterdam & Metropoolregio Rotterdam Den Haag). Figuur 3.1 toont de ontwikkeling in de looptijd van de concessies.

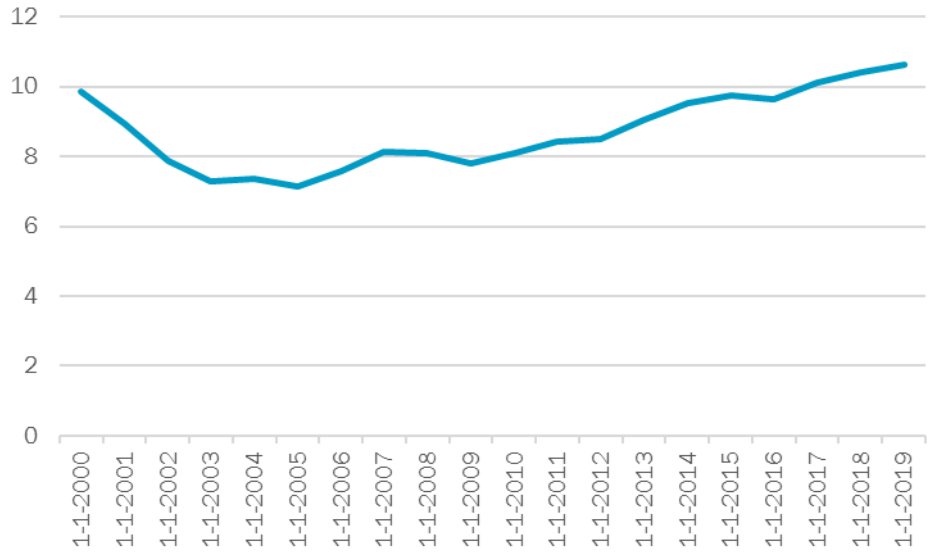
Voorbeelden uit de praktijk

Voorbeelden die de verscheidenheid in de huidige praktijk illustreren:

- Het OV-bureau Groningen-Drenthe draagt de ontwikkelingsfunctie en de opbrengstverantwoordelijkheid zelf. Het heeft zich daarvoor uitgerust met een staf aan vakmensen.
- Andere overheden, zoals Almere (aan wie de provincie Flevoland taken heeft gedelegeerd), hebben ervoor gekozen om de vervoerders juist een grote mate van vrijheid te geven en de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder te plaatsen binnen een zo functioneel mogelijk geformuleerd bestek en concessie.
- Weer andere overheden hebben tussenvormen of combinaties gekozen. Zo heeft de Provincie Utrecht gekozen voor verschillende aanpakken voor de stedelijke en voor de regionale diensten.

Verschillen zijn ook ontstaan in de gebruikte contractprikkels. Zo hanteert de Vervoerregio Amsterdam zogenaamde "suppletiecontracten": dit zijn concessies waar de vervoerder, naast de reizigersopbrengsten ook een variabele vergoeding van de overheid ontvangt, die gerelateerd is aan de gerealiseerde reizigersopbrengsten. Andere overheden betalen de vervoerders een (in beginsel) vast bedrag, naast de kaartopbrengst die de vervoerder zelf uit de markt haalt.

*Figuur 3.1 Gemiddelde looptijd concessies (in jaren) (stad- en streekvervoer, regionaal spoor)**



Bron: CROW-KpVV

* Het betreft de gemiddelde looptijd van alle lopende concessies in ieder jaar (dus niet de concessies die in de jaren op de markt kwamen). De relatief lange looptijd van de concessies in de beginperiode had te maken met een aantal relatief langlopende concessies die verleend waren vóór de Wp2000.

- **Hybride sturingsvormen:** Overheden zijn in de loop der tijd anders gaan sturen waarbij zij zich richten op meer hybride vormen gericht op samenwerking met de vervoerder. In de beginperiode van de invoering van de Wp2000 waren overheden vaak op zoek naar zuivere keuzes (de ontwikkelingsfunctie toewijzen aan de vervoerder of aan de overheid). De afgelopen jaren is juist een ontwikkeling te zien naar meer samenwerking of coproductie tussen vervoerder en overheid (ook wel contractuele hybriditeit genaamd). Dit gebeurt onder andere met behulp van 'ontwikkelteams' van overheid en vervoerder. Concessiebeheerders van zowel de overheid als de vervoerder zijn de leden van deze teams die periodiek overleggen over de uitvoering van de concessie. De focus van de afstemming is soms meer op het operationele vlak, en soms juist meer op het marketing- of ontwikkelingsvlak. Samenwerking wordt op verschillende manieren contractueel vormgegeven en ook de daadwerkelijke samenwerking in de praktijk varieert. De voor dit onderzoek geraadpleegde stakeholders onderstrepen echter wel het belang van het regelen van samenwerking in de concessie. Naast dat flexibiliteit wordt gezocht in de samenwerking zien we ook contracten waarin naast de reguliere uitvoering van de concessie, 'business cases' kunnen worden ontwikkeld voor nieuwe diensten en voorzieningen.

- **Flexibiliteit in contracten:** Concessies worden in het algemeen als voldoende flexibel ervaren. Contractpartijen dienen wel voldoende moeite te steken in het opzoeken van die flexibiliteit. Er is uit het verleden geleerd (bijvoorbeeld, in meer- en minderwerk-regelingen). In veel OV-concessies zijn en worden nu juridische constructies opgenomen die zowel aan de concessieverlener als aan de concessiehouder de mogelijkheid bieden om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en innovaties door te voeren.

Aansturing op het spoor

Op het spoor is er het verschil in aansturing tussen het hoofdrailnet en de gedecentraliseerde regionale lijnen. Het Ministerie van infrastructuur en Waterstaat verleent een concessie voor het uitvoeren van vervoerdiensten op het hoofdrailnet (concessie HRN). Deze concessie is onderhands gegund aan NS middels een 10-jarig contract (2015-2025). De mogelijkheid tot aanbesteden is tot op heden als optie voor de toekomst opengehouden. Voor het hoofdrailnet heeft NS de vrijheid om de diensten vorm te geven binnen de randvoorwaarden van de concessie, zoals minimaal voorgeschreven frequenties, venstertijden en snelheid. Ook zijn er beperkingen aan tariefstijgingen. Het ministerie van IenW maakt elk jaar een beleidsprioriteitenbrief, mede op basis van de prestaties van de NS[28]. NS stelt jaarlijks een vervoerplan voor het komende jaar op (met een doorkijk naar 4 jaar), waarin rekening wordt gehouden met de beleidsprioriteiten. De aansturing van de concessiehouder is belegd bij de Rijksoverheid.

Regionale spoorconcessies vallen onder de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden. In vrijwel alle gevallen is gekozen voor netto-contracten, vaak als onderdeel van multimodale concessies. Vervoerders hebben vaak een bepaalde mate van ontwikkelvrijheid, maar deze is praktisch beperkter dan op de weg vanwege het ‘vaste’ karakter van de spoorinfrastructuur. De aansturing van de concessiehouders is belegd binnen het ambtenarenapparaat van de decentrale overheden.

Infrastructuur vormt een aparte concessie en is gegund aan ProRail. Het eigendom van stations is verdeeld over ProRail en NS Stations (dochter van NS) waarbij ProRail eigenaar is van de railverkeers- en vervoersinfrastructuur en NS eigenaar is

[28] De beleidsprioriteitenbrief kan prioriteiten bevatten met betrekking tot: a. informatie-indicatoren; b. prestatie-indicatoren; c. ontwikkeling van progressiewaarden en realisaties; d. de bodemwaarden die gelden vanaf 2020; e. de streefwaarden 2024; f. programma’s; g. verbetermaatregelen op specifieke trajecten en momenten, indien sprake is van onevenredig lage prestaties. (bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014)

van de stationsgebouwen. Vervoerders betalen (gebruiks)vergoedingen voor het gebruik van de infrastructuur en stations. De vervoerders beheren de treinen.

Bekostiging

Het regionaal openbaar vervoer wordt voor een aanzienlijk deel bekostigd door de vervoersautoriteiten via exploitatiesubsidies aan vervoerders. Volgens CROW-KpVV is er in totaal in 2018 ongeveer 925 miljoen euro aan exploitatiebijdragen verleend aan het regionale openbaar vervoer. Voor het busvervoer is de kostendekkingsgraad bij benadering bekend. Dit was in 2018 ca. 52% (een lichte stijging ten opzichte van voorgaande jaren)[29].

De vervoersautoriteiten ontvangen subsidie van de rijksoverheid, via de Brede Doel Uitkeringen (BDU) en via het Provinciefonds[30]. Via de BDU en het Provinciefonds subsidieert de rijksoverheid het regionale OV. De BDU bevat naast openbaarvervoergelden ook gelden voor infrastructuur, verkeersveiligheid en dergelijke. Daarnaast besteden de regionale overheden ook andere gelden aan de bekostiging van het OV. De werkelijke kosten van het gedecentraliseerd OV liggen daardoor hoger. Het is onbekend hoe groot deze geldstromen zijn.

Tussen 2008 en 2012 zijn diverse bezuinigingsmaatregelen doorgevoerd op de BDU die in de jaren daarna zijn gecontinueerd[31]:

- Beperking van de groei van de BDU van 2,1 naar 1,1 procent door kabinet Balkenende-IV. Door Rutte-I is de groei van de BDU helemaal afgeschaft.
- Afschaffing van de indexering van de BDU (een indirecte bezuiniging).
- Bezuinigingen (algemene korting) op BDU van 5 procent door Rutte-I.
- Besparing door aanbesteding stadsvervoer G3 met € 120 miljoen, die als specifieke korting is doorgevoerd bij rijksbijdrage G3[32].

[29] CROW-KpVV (2019a).
[30] Sinds 2016 zijn de voor de provincies bestemde BDU-middelen overgeheveld naar het Provinciefonds (met uitzondering van de vervoerregio Amsterdam en de MRDH).
[31] TransTec & BMC, 2014.
[32] Na de val van kabinet Rutte-I in april 2012 heeft het volgende kabinet (Rutte-II) de aanbestedingsplicht voor de grote steden weer omgezet in een keuzemogelijkheid om aan- dan wel in te besteden. Maar de eerder opgelegde bezuiniging werd (mede als gevolg van de economische crisis die van 2008 tot circa 2013 duurde) niet teruggedraaid.

Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van de BDU voor de periode 2007-2018 weer.

Tabel 3.1 Ontwikkeling BDU (in mln. euro)

	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
BDU	1.933	1.849	2.021	2,277	2026	2113	2046	1.989	1.878	893	930	929

Bron: Rijksjaarverslagen, XII Infrastructuur en Waterstaat

Per 2016 is de BDU voor de provincies afgeschaft en is het budget naar het provinciefonds verschoven. De vervoerregio Amsterdam en de regio Den Haag/Rotterdam (MRDH) zijn sindsdien nog de enigen die een BDU-uitkering ontvangen.

Fluctuaties in de BDU-gelden door de jaren heen hebben ook te maken met toegevoegde taken en specifieke bijdragen, bijvoorbeeld voor de gedecentraliseerde regionale spoorlijnen. In relatieve zin zijn de BDU-gelden daardoor gedaald.

Ook bij het HRN zijn er verschuivingen in de bekostiging te zien. Voor de verzelfstandiging in 1995 ontving NS een exploitatiesubsidie van het Rijk (in 1995 iets minder dan € 200 miljoen) en betaalde geen gebruiksvergoeding voor de infrastructuur. Deze subsidie is sindsdien afgebouwd, waarna NS ging betalen voor de concessie en voor het (gebruiks)recht van het spoor. In 2005 en 2006 is een aantal onrendabele lijnen (contractsectorlijnen) aan het HRN toegevoegd, waarvoor NS subsidie ontving. Deze subsidie is in de periode tot 2015 stapsgewijs afgebouwd naar nul. Tot en met 2008 betaalde NS niet voor de HRN concessie, sinds 2009 betaalt NS per jaar een geleidelijk oplopend bedrag aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (zie onderstaande tabel). Ook betaalt NS een gebruiksvergoedingen voor het HRN en het gebruik van de HSL. In 2018 bedroegen deze vergoedingen voor conventionele trienen ca. € 330 miljoen (dus exclusief de hogesnelheidstreinen, zie ook hoofdstuk 4).

Tabel 3.2 Concessieprijs HRN (in mln. euro's)

	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15[33]	'16	'17	'18	'19
Concessie-prijs HRN	0	10	10	20	20	30	30	80	80	80	80	80

3.1.2 Samenwerking op concessie-overstijgende onderwerpen

Afspraken en samenwerkingsverbanden

Reizigers willen gemakkelijk en veilig kunnen reizen, en overheden/de samenleving hebben klimaatambities voor een duurzaam openbaar vervoer. Daarvoor is het nodig afspraken te maken en samen te werken. Overheden, vervoerders en anderen hebben, zo blijkt uit deze studie, op hoofdlijnen op zeven thema's concessie-overstijgende afspraken gemaakt: betalen, tarieven & verdelen, data & reisinformatie, duurzaamheid, kwaliteit & innovatie, sociale veiligheid, toegankelijkheid en operationele samenwerking. Met de *Contouren Toekomstbeeld OV 2040* is daar een gemeenschappelijke visie op het OV van overheden, vervoerders en infrabeheerder ProRail aan toegevoegd.

Tabel 3.3 Belangrijke gemaakte afspraken op concessie-overstijgende thema's

Concessie-overstijgend thema	Gemaakte afspraken
Betalen, tarieven & verdelen	OV chipkaart, Visie OV betalen, Businessrules eindbeeld opbrengstverdeling spoorvervoerders
Data & reisinformatie	Halte-informatie, reisplanners (9292, OVinfo, ...), Intentieverklaring open informatievoorziening OV informatie
Duurzaamheid	Bestuursakkoord zero emissie regionaal openbaar vervoer per bus
Kwaliteit & innovatie	Lokaal/regionaal maatwerk (Blauwnet, Bravo, R-net, ...)
Sociale veiligheid	Veilige publieke taak; convenant sociale veiligheid openbaar vervoer, Actieprogramma sociale veiligheid in het openbaar vervoer
Toegankelijkheid	Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer
Operationele samenwerking	Diverse lokale/regionale afspraken

Rondom deze concessie-overstijgende thema's zijn in de afgelopen 20 jaar diverse samenwerkingsverbanden ontstaan (en soms ook weer opgehouden te bestaan). Daarnaast hebben decentrale overheden (samenwerkingsverband DOVA, OV

[33] Vanaf 2015 is er sprake van een geïntegreerde concessie voor Hoofdrailnet en HSL-Zuid.

campus), vervoerders (o.a. OV-NL, Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN)) en reizigers (o.a. Regionaal Overleg Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer (ROCOV), Rover en OV ombudsman) zich verenigd[34].

In deze studie zijn de samenwerkingsverbanden rondom de concessie-overstijgende thema's op hoofdlijnen in kaart gebracht. Vaak zijn (decentrale) overheden partner in de samenwerkingsverbanden, behalve in een aantal samenwerkingsverbanden rondom het concessie-overstijgende thema betalen, tarieven & verdelen[35]. Uit deze studie blijkt dat de 'dichtheid' aan samenwerkingsverbanden het grootst is rondom de concessie-overstijgende thema's betalen, tarieven & verdelen en data & reisinformatie, maar ook op de andere concessie-overstijgende thema's werken overheden, vervoerders en anderen samen.

[34] Naast decentrale overheden, vervoerders en reizigers spelen het Rijk als stelselverantwoordelijke en infrastructuurbeheerders een belangrijke rol. Betrokkenen merken op dat de infrastructuurbeheerders niet zijn verenigd.
[35] Rondom het concessie-overstijgende thema data & reisinformatie leveren de REISinformatiegroep en stichting OpenGeo (openOV) reisinformatie.

Tabel 3.4 Samenwerkingsverbanden rondom concessie-overstijgende thema's op hoofdlijnen

Concessie-overstijgend thema	Samenwerkingsverbanden
Betalen, tarieven & verdelen	Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB), Regiobaal Openbaar Vervoer Beraad (ROVB), Coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven, Translink, Serviceverlening Openbaar Vervoer (SVOV), Landelijk Product Regisseur (LPR), Regisseur Studenten Reisrecht (RSR)
Data & reisinformatie	Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB), Nationale Data Openbaar Vervoer (NDOV)*), DOVA (OV data), Grenzeloze Openbaar Vervoer Informatie (GOVI), Beheer Informatie Standaarden OV Nederland (BISON)
Duurzaamheid	Stichting Zero Emissie Busvervoer (ZEB)**)
Kwaliteit & innovatie	OV- en Spoortafels, lokaal/regionaal (Blauwnet, Bravo, R-net, ...)
Sociale veiligheid	Bestuurlijk overleg sociale veiligheid openbaar vervoer, directeurenoverleg actieprogramma sociale veiligheid in het openbaar vervoer, platform sociale veiligheid
Toegankelijkheid	DOVA (netwerk toegankelijkheid), regulier overleg ministerie met betrokkenen
Operationele samenwerking	Diverse lokale/regionale overleggen

*) Het samenwerkingsverband Nationale Data Openbaar Vervoer (NDOV) is in 2018 samengegaan met het samenwerkingsverband DOVA; de werkzaamheden zijn ondergebracht in het cluster OV data.

**) De Stichting Zero Emissie Busvervoer (ZEB) is in 2016 opgehouden te bestaan; de activiteiten zijn overgedragen aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

Stelselverantwoordelijkheid Rijk

Vanuit de rol van stelselverantwoordelijke heeft het Rijk met de *Wet personenvervoer 2000* – net als de latere *Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden*, en gedelegeerde regelgeving en beleidsregels – belangrijke spelregels bepaald.

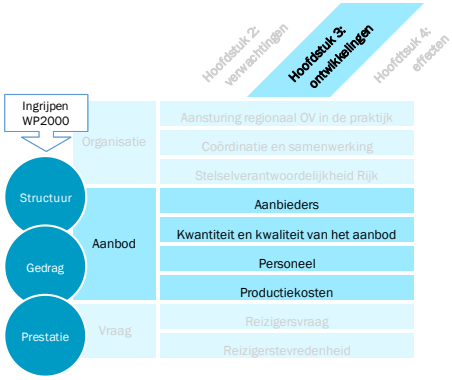
Observaties uit het werkveld
'Het ministerie pakt haar taak als stelselverantwoordelijke terughoudend op; men verwijst eerst naar de decentrale overheden en vervoerders', vat een betrokkene samen. *'Misschien ook wel omdat decentrale overheden al snel om een financiële bijdrage vragen als het ministerie iets oplegt.'*

Daarnaast stuurt het Rijk op de concessie-overstijgende thema's op verschillende onderwerpen bij. Vaak eerst door te proberen te faciliteren of stimuleren dat overheden, vervoerders en/of reizigersorganisaties zelf tot oplossingen komen, want de bevoegdheden zijn gedecentraliseerd[36]. (Bij onvoldoende voortgang) soms door te regisseren of zelfs te reguleren[37]. Dit laatste komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de, in de *Contouren Toekomstbeeld OV 2040* beschreven, actie openstellen reizigersdata: 'Rijk neemt de regie op een nationaal actieplan om samen met regio's alle mogelijke reizigersverplaatsingen- en betaaldata (waar mogelijk ook buiten OV) actief beschikbaar te stellen en aan elkaar te koppelen. (....). Wanneer in 2020 (na evaluatie) nog onvoldoende voortgang is geboekt, wordt besloten of wetgeving nodig is)'.

3.2 Aanbod van openbaar vervoer

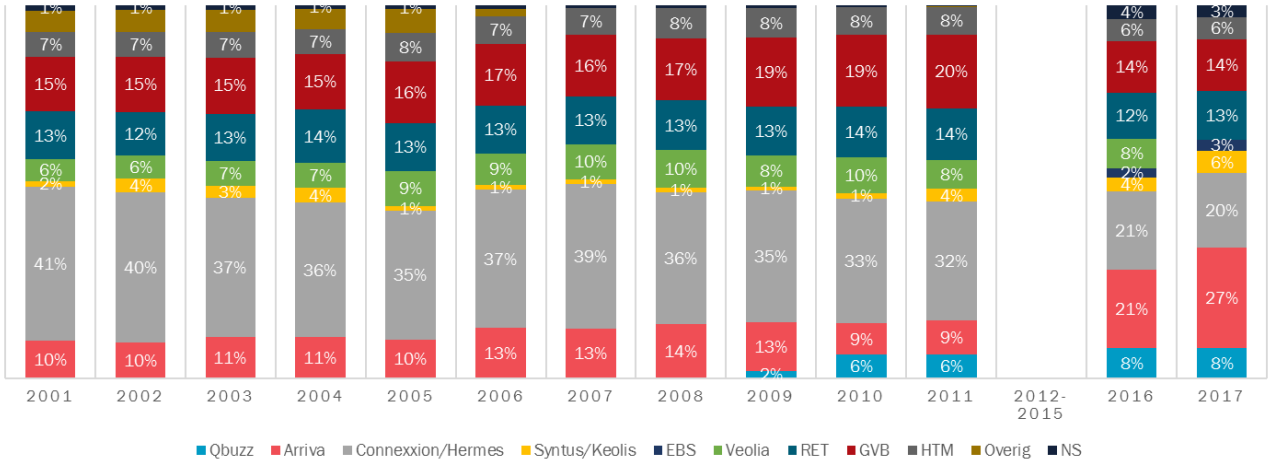
3.2.1 OV-bedrijven

Het aantal actieve OV-bedrijven in het regionaal OV in Nederland is nagenoeg stabiel sinds 2001. Wel is er een aantal bedrijven en werkmaatschappijen en productformules bijgekomen, verdwenen, afgesplitst en samengevoegd.



[36] Vergelijk de door de Raad voor het openbaar bestuur, 2012, geïntroduceerde overheidsparticipatietrap met als treden loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren.
[37] Vergelijk TransTec & BMC, 2014.

Figuur 3.1 Ontwikkeling marktaandeel vervoerders (in reizigerskilometers) (stad- en streekvervoer, deels ook regionaal spoor)[38]



Bron: 2001-2011: WROOV. 2016-2017: Staat van het OV (CROW-KPVV)

Het aantal actieve bedrijven in het regionaal OV per 1 januari 2019 is:

- Qbuzz (Busitalia)
- Arriva (DB)
- Connexxion/Hermes (Transdev)
- Syntus/Keolis (SNCF)
- EBS (Egged)
- RET, GVB, HTM
- NS Reizigers

Tussen 2002 en 2019 zien we dat het aantal verschillende bedrijven dat in een jaar inschrijft op een of meer aanbestedingen fluctueert tussen 4 en 8 bedrijven. Echter voor een deel zijn dit zusterbedrijven. De enige echt nieuwe toetreder op de Nederlandse markt (anders dan door overname van een bestaand bedrijf) sinds 2001 is EBS (2010). Er is een klein aantal potentiële buitenlandse toetreders geweest. Dit zijn bedrijven uit het Verenigd Koninkrijk (bijv. First Group, National Express), Australië (Transit Systems). Zij hebben zonder succes ingeschreven op een aanbesteding.

In de periode 2002-2013 zijn er ook bedrijven actief als BBA, Novio en TCR, en tot 2016 is ook Veolia actief. BBA was eigendom van een aantal Brabantse gemeenten

[38] Regionaal spoor zit niet of nauwelijks in het linker gedeelte van de grafiek. De meeste spoorkaartjes vielen niet binnen WROOV. In het rechter deel is regionaal spoor volledig opgenomen.

(en een minderheidsdeelneming van VSN). BBA is overgenomen door het latere Veolia Transport, dat op zijn beurt weer is gefuseerd met Transdev. Deze fusie was geen succes waarna Transdev weer zelfstandig verder is gegaan met alle Nederlandse activiteiten. De naam Veolia wordt niet meer gevoerd. Connexxion en Hermes zijn namen die Transdev nu in Nederland voert. Novio was de stadsvervoerder van de gemeente Nijmegen en is overgenomen door Connexxion in 2007. TCR is Taxicentrale Renesse en heeft een tijdje zelfstandig de kleine concessie Vlieland uitgevoerd. TCR was tot voor kort nog als onderaannemer actief in verschillende concessiegebieden voor diverse OV-exploitanten. Het bedrijf is inmiddels failliet.

NS, HTM en RET hebben in verschillende deelnemingen in het verleden ingeschreven. NS was onder meer aandeelhouder van Syntus (samen met Keolis) en heeft nu nog dochter Abellio en is actief op de regionale lijn Gouda-Alphen aan den Rijn. NS/Abellio was eerst minderheidsaandeelhouder, daarna volledig eigenaar van Qbuzz. Qbuzz is in 2017 verkocht aan BusItalia. Arriva en Keolis zijn sinds 1999 in Nederland actief. Arriva heeft door overnames van vervoerbedrijven in Groningen en Limburg de Nederlandse markt betreden. Keolis was samen met NS en Connexxion oprichter van Syntus. Syntus is inmiddels volledig in handen van Keolis (dat zelf in handen van SNCF is)[39].

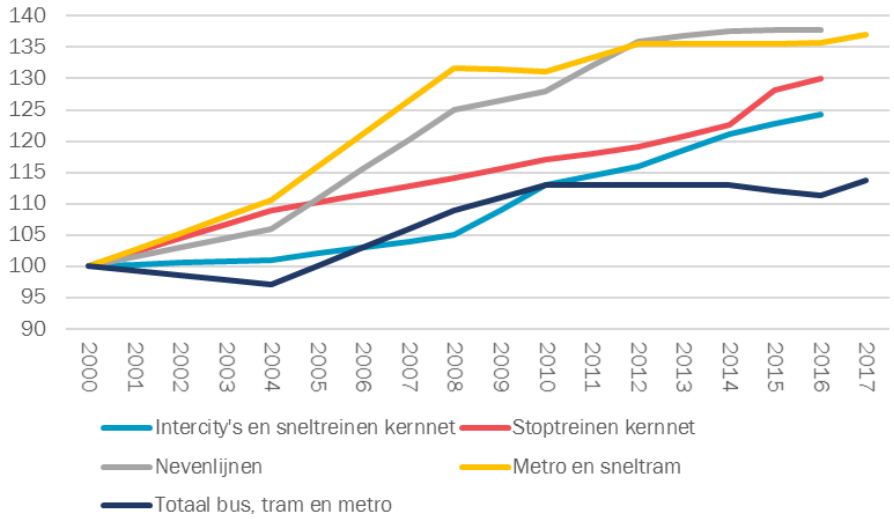
3.2.2 Kwantiteit en kwaliteit van het aanbod

Dienstregelingkilometers/dienstregelinguren

In de afgelopen 20 jaar is de omvang van het aanbod aan openbaar vervoer toegenomen. Sinds de Wp2000 is het aantal dienstregelingkilometers gestaag, en met enige variatie tussen de vervoersvormen, gegroeid. Het PBL publiceerde in 2018 cijfers over het aantal dienstregelingkilometers tussen 2000 en 2017 (zie figuur 3.2)[40]. Vergeleken met de overige modaliteiten is het gecombineerde aanbod bus, tram en metrovervoer minder hard gestegen, het aanbod blijft sinds 2010 vrijwel stabiel. Opvallend is dat het aanbod metro separaat beschouwd juist snel is gegroeid. Dat betekent dat de ontwikkeling van het aanbod aan bus- en tramdiensten onder het gecombineerde gemiddelde van bus, tram en metro uitkomt.

[39] Bron: CROW-KpVV, websites vervoerders, wiki.ovinnederland.nl.
[40] PBL, 2018.

Figuur 3.2 Index dienstregelingkilometers naar modaliteit (2000=100)[41]



Bron: PBL, op basis van Spoorboekjes; Prorail; KPVV/NEA; OV9292; dienstregelingen (2018).

Kwaliteitsaspecten en innovatie

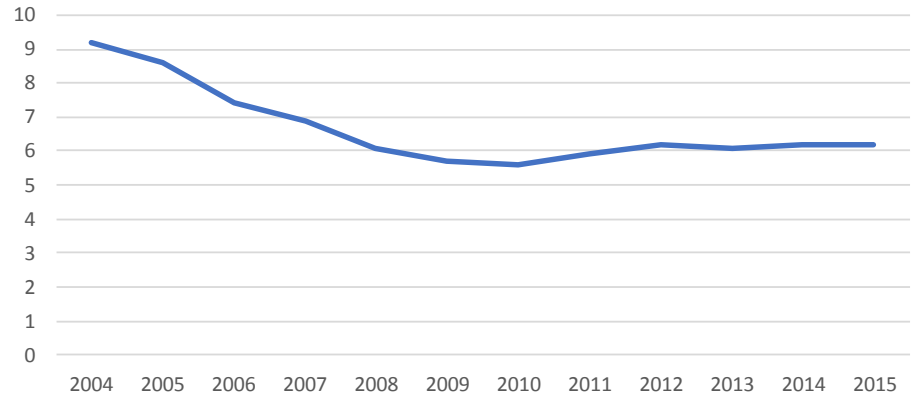
Niet alleen de kwantiteit is aangepast, ook is de kwaliteit van het openbaar vervoer veranderd. Daarbij spelen technologische ontwikkelingen en innovaties een belangrijke rol. Maar ook reisgemak en comfortverhogende voorzieningen zijn veranderd. Belangrijke veranderingen in de beschouwde periode hebben te maken met betalen (de OV-chipkaart) en reisinformatie (real time, via apps)[42]. Ook voorzieningen als airconditioning en wifi aan boord zijn gemeengoed geworden.

Voertuigen zijn gemiddeld jonger dan aan het begin van de beschouwde periode (zie figuur 3.3 voor de gemiddelde leeftijd van de actieve vloot aan lijnbussen in Nederland), wat bijdraagt aan de kwaliteitsbeleving van het OV. Een snellere vervanging van de vloot heeft ook effect op de kosten en milieuprestaties van het openbaar vervoer (zie figuur 3.4).

[41] Extra dienstregelingkilometers en -uren zijn relatief eenvoudig/betaalbaar toe te voegen in daluren (de spits is maatgevend voor materieel en personeel). De meeste reizigers juist zijn gebaat bij meer capaciteit in de spits. Uit deze grafiek blijkt niet in welke periode uitbreiding van het aanbod heeft plaatsgevonden.

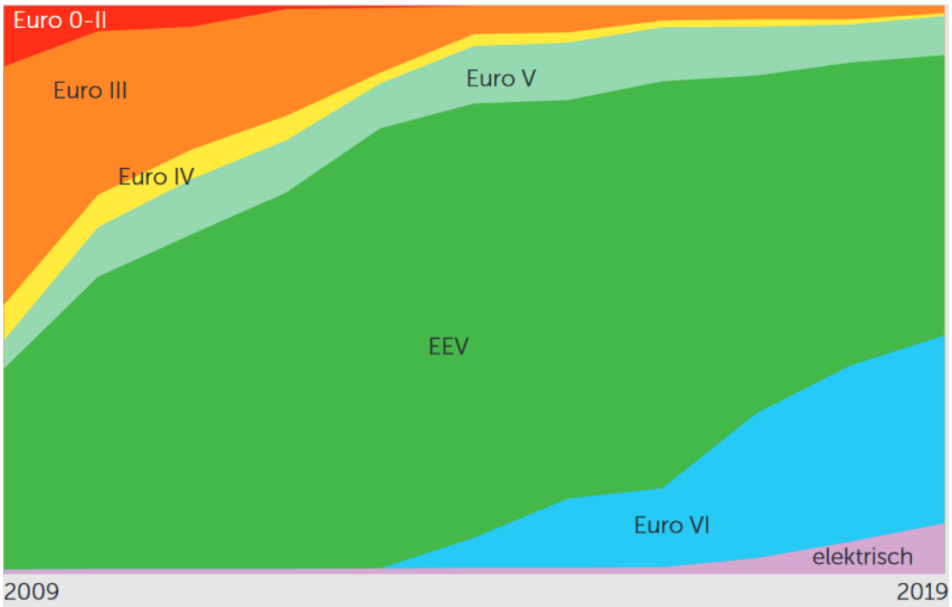
[42] Zie ook bijlage 4.

Figuur 3.3 Gemiddeld leeftijd actieve vloot lijnbussen in Nederland[43]



Bron: RDW/CBS

*Figuur 3.4 Ontwikkeling OV-busvloot 2009-2019 naar emissienorm**



Bron: CROW-KpVV

* Euro emissienormen worden door de EU gesteld aan nieuwe voertuigen. Hoe hoger het nummer hoe recenter en strenger de norm, dus hoe minder schadelijke uitstoot. EEV (Enhanced Environmentally friendly Vehicle) is ook een EU-emissienorm die tussen Euro V en Euro VI in ligt.

[43] Er zijn grenzen aan de verjonging van de vloot en ook aan de positieve effecten die hiervan uitgaan. Het is kapitaalvernietiging om voertuigen te snel af te schrijven en over de gehele levenscyclus is dit vanuit duurzaamheidsoptiek ook geen goed idee. In zijn algemeenheid geldt daarnaast dat treinen een langere levensduur hebben dan bussen.

Veel kwaliteitsaspecten zijn overigens vaak niet concessiespecifiek, maar juist van meerwaarde voor de reiziger (en omgeving) als ze breed worden opgepakt. Dat is ook de reden dat hier vaak concessieoverstijgende afspraken over worden gemaakt (zie paragraaf 3.1.2).

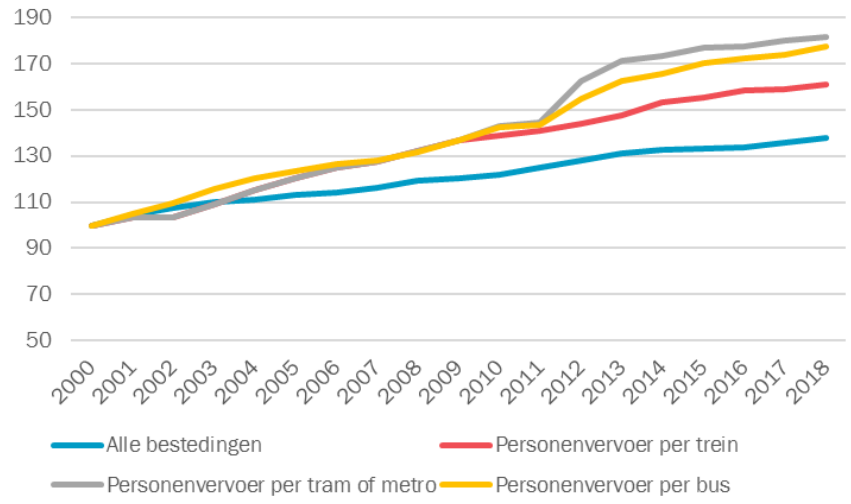
Tarieven

Tarieven in het openbaar vervoer zijn sinds 2000 sneller dan de gemiddelde prijzen in Nederland gestegen. Uit een recente CBS-publicatie[44] blijkt dat vergeleken met 2009 de prijzen van het openbaar vervoer in 2019 met bijna 30 procent zijn gestegen terwijl de kosten voor het rijden in de eigen auto gemiddeld een kwart hoger lagen en consumentengoederen en -diensten in diezelfde periode gemiddeld 18 procent duurder werden. Deze prijsstijging is een reactie op de stijgende kosten van het OV[45] (zie paragraaf 4.2.2).

De prijsontwikkeling van vervoerbewijzen voor de verschillende modaliteiten gaat tot 2011 gelijk op. In 2012 maken de prijzen van bus, tram, metro plotseling een sprong, terwijl de prijs van treinvervoer zich gelijkmatig ontwikkelt. Deze prijssprong komt min of meer gelijktijdig met de afschaffing van de strippenkaart en de overstap naar de OV-chipkaart. Deze prijsstijging zet ook door in de periode waarin alle concessies in het streekvervoer zijn aanbesteed en een aantal voor de tweede of derde keer wordt aanbesteed (ca 2013- heden).

[44] https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/36/prijzen-openbaar-vervoer-stijgen-sterker-dan-autokosten
[45] P2, 2018.

Figuur 3.5 Ontwikkeling OV-tarieven en consumentenprijsindex 2000-2018, 2000=100



Bron: CBS

3.2.3 Personeel

Werkgelegenheid

Cijfers over werkgelegenheid in het openbaar vervoer zijn lastig te isoleren. Zo is er geen data beschikbaar over de ontwikkeling van het landelijke arbeidsvolume van regionaal busvervoer. Voor het stadsvervoer (gebaseerd op cijfers van GVB, HTM en RET) geldt dat het aantal werkzame personen is afgenomen in de periode 2010-2018. [46]

Tabel 3.5 Ontwikkeling aantal eigen fte stadsvervoeders HTM, GVB, RET

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
HTM	-	2.109	1.981	1.889	-	-	1.889	1.766	1.769
GVB	4.034	3.858	3.543	3.567	3.546	3.546	3.633	3.679	3.637
RET	-	-	-	2.685	2.674	-	-	2.655	2.638

Voor het regionale spoorvervoer is de ontwikkeling van de werkgelegenheid niet beschikbaar. Van NS is wel bekend hoe de werkgelegenheid zich heeft ontwikkeld. Het aantal fte is toegenomen in de periode 2011-2018: van ca 24.000 fte in 2011 (inclusief buitenland), waarvan ca. 14.000 fte in Nederland, naar ca 34.000 fte in 2018 (inclusief buitenland), waarvan ca. 17.000 fte in Nederland.

[46] Op basis van diverse jaarverslagen van vervoerders. DOVA voegt toe dat in de periode 2010-2013 ook bij RET het aantal fte is gedaald, met name op indirecte functies.

Arbeidsvoorwaarden

In het aanbestedingsproces en bij de gunning van een concessie spelen overwegingen ten aanzien van het personeel een beperkte rol. Aanbestedende overheden hebben doorgaans het standpunt dat personeelsbeleid primair een zaak tussen werkgevers en werknemers is[47]. In enkele gevallen nemen OV-autoriteiten wel bepalingen op over personeel (chauffeurs en servicemedewerkers), omdat deze van belang zijn voor de dienstverlening aan de reiziger. Dit gebeurt door in het aanbestedingsproces te vragen om een personeelsplan en/of een bonusregeling gerelateerd aan personeel. In een personeelsplan wordt bijvoorbeeld beschreven hoe de vervoerder omgaat met personeel op het gebied van opleidingen, trainingen en begeleiding of wordt beschreven welke competentie-eisen gelden per functie. Dit plan wordt beoordeeld bij de aanbesteding. In een bonusregeling kan bijvoorbeeld een bonus voor de vervoerder worden gekoppeld aan bepaalde prestaties op het gebied van beoordeling van de tevredenheid over het personeel door reizigers en/of op basis van personeelstevredenheid.[48]

Vergelijking CAO's

Als onderdeel van dit onderzoek zijn de verschillende CAO's die in het openbaar vervoer gehanteerd worden vergeleken. In de vergelijking zijn ook drie andere sector-CAO's meegenomen, namelijk Besloten Busvervoer, Taxivervoer en Goederenvervoer over de weg. In bijlage 5 is een overzichtstabel opgenomen waarin de CAO's op diverse aspecten vergeleken zijn. Bij het vergelijken van CAO's en het trekken van conclusies hieruit, moet rekening gehouden worden met het volgende:

1. Een CAO bestaat uit verschillende onderdelen/elementen die niet optelbaar zijn. Het is hierdoor niet mogelijk om te stellen dat CAO A beter is dan CAO B. Dit hangt immers af van het belang dat iemand hecht aan een bepaald onderdeel (beloning, arbeidstijden, toeslagen etc.).
2. Een vergelijking op onderdelen is wel mogelijk, maar hier doet zich de vraag voor welke onderdelen vergeleken worden. Het relatieve belang van elk onderdeel is subjectief.
3. Een CAO is altijd het resultaat van de onderhandeling tussen de verschillende partijen. In het openbaar vervoer is de organisatiegraad van werknemers hoog en hebben de vakbonden zodoende een relatief sterke positie.
4. De werkzaamheden die onder een bepaalde CAO vallen zijn niet identiek. Voor verschillende functies worden verschillende competenties gevraagd en verschilt de aard van het werk. Van een taxichauffeur worden bijvoorbeeld andere competenties verwacht dan van een buschauffeur.

In enkele gevallen wordt er in concessies ook expliciet gerefereerd aan personeel in relatie tot het thema sociale veiligheid: de OV-autoriteit vraagt dan om maatregelen te treffen die de veiligheid van het directe personeel borgen, zoals een bepaalde inzet aan toezichthouders. Ook worden op deze wijze soms bepaalde basisvoorwaarden die de OV-autoriteit van belang vindt voor het personeel geborgd. Zie bijlage 4 voor een aantal voorbeelden. Deze bepalingen zijn vaak ingegeven vanuit de directe relatie tussen de kwaliteit van het aangeboden vervoer en het personeel dat de dienstverlening verricht. Tijdens de gesprekken en werkconferenties is bevestigd dat het met name deze twee onderwerpen zijn die in het aanbestedingsproces (sociale veiligheid) en bij de gunning (kwaliteit personeel) meespelen. Soms wordt vanuit andere overwegingen

[47] We baseren deze stelling op de gehouden interviews en werkconferenties.
[48] Bron: KpVV (2009), *Toolbox Beter Bestek*

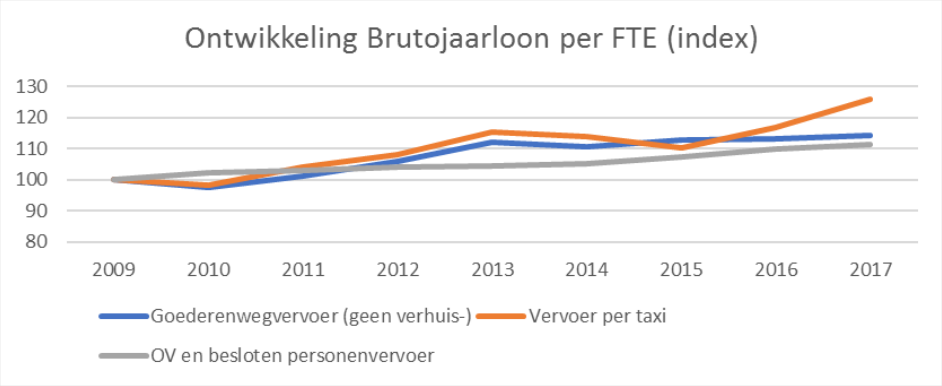
gestuurd op het personeelsbeleid, zoals de inzet van personeel met een achterstand op de arbeidsmarkt in Almere (in het kader van *social return*[49]).

Een aparte situatie geldt voor direct personeel bij treindiensten die gedecentraliseerd worden en waarbij de concessie overgaat van NS naar een andere vervoerder. Bij de overgang maakt NS een lijst van medewerkers die eventueel over kunnen gaan. Bij een eventuele overgang van personeel van NS naar een andere vervoerder geldt het wettelijk uitgangspunt dat bij overgang van onderneming de verkrijger de CAO van de vervreemder (dus hier NS) moet toepassen, totdat de verkrijger aan een nieuwe CAO (dus hier Multimodaal vervoer) is gebonden.

Voor indirecte niet-herleidbare personeelsleden geldt dat het in de praktijk moeilijker aantoonbaar is in hoeverre zij bij een bepaalde concessie horen. Hierdoor is er voor deze groep minder zekerheid over het al dan niet overgaan naar een nieuwe concessiehouder.

Uit CBS-cijfers blijkt dat de ontwikkeling van het brutojaarloon per FTE in het OV (inclusief besloten personenvervoer) zich tussen 2009 en 2017 vergelijkbaar ontwikkelt met het loon in het goederenwegvervoer. De ontwikkeling van het loon in het taxivervoer wijkt met name de afgelopen twee jaar wel af; de lonen groeien daar sneller (zie figuur 3.6).

Figuur 3.6 Ontwikkeling salarissen in het OV en besloten vervoer, goederenwegvervoer en taxivervoer

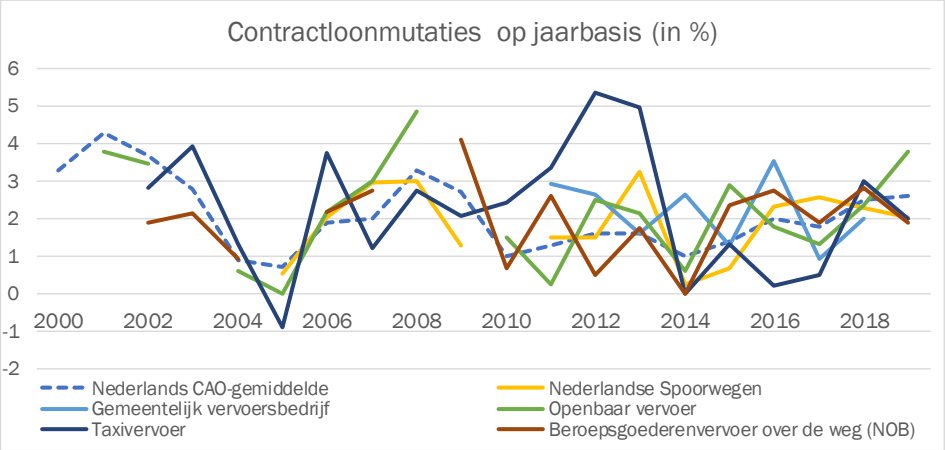


Bron: Decisio, o.b.v. data CBS

[49] De term 'Social return' wordt gebruikt wanneer overheden inschrijvers aanmoedigen om personen met een afstand tot de arbeidsmarkt meer kansen te geven op werk en ontwikkelingsmogelijkheden.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid doet jaarlijks onderzoek naar afspraken die in CAO's worden gemaakt.[50] Hierin komen verschillende onderwerpen aan bod, waaronder contractloonmutaties en normale arbeidsduur[51]. Zie figuur 3.7 voor de ontwikkelingen in contractloonmutaties. Hierin zijn weliswaar jaarlijks verschillen zichtbaar, maar op de langere termijn dempen deze uit zodat we over de gehelen periode eigenlijk geen structurele verschillen zien tussen de CAO's.

Figuur 3.7 Contractloonmutaties op jaarbasis



Bron: Decisio, o.b.v. data Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019)

Arbeidsinhoud

Wat betreft de inhoud van het werk in het openbaar vervoer is er in de afgelopen decennia het nodige veranderd. We benoemen in deze paragraaf een aantal ontwikkelingen, waarbij met name ontwikkelingen aan bod komen die mogelijk verband houden met openbaar aanbesteden.

Een ontwikkeling die alle partijen (bedrijven en werknemersorganisaties) zien is een toename van de werkdruk. Regionale vervoerbedrijven streven naar zoveel mogelijk dienstregelingsuren per dienst. Voor het personeel betekent dit onder andere vermindering van de pauzes. Binnen de scope van dit onderzoek is het niet mogelijk gebleken om bijvoorbeeld door middel van enquêtes of door vervoerders zelf georganiseerde werknemertevredenheidsonderzoeken te achterhalen in welke mate de werkdruk veranderd is.

[50] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019).
[51] De contractloonmutatie zoals het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deze berekent bestaan uit verschillende componenten, zoals prijscompensatie-effecten (afspraken in CAO's dat loonschalen en/of feitelijke betaalde lonen worden verhoogd met prijsstijgingen), initiële verhogingen (afspraken in CAO's om lonen te verhogen met een afgesproken percentage), mutaties vakantiebijslag/toeslagen/eenmalige uitkeringen en overloop.

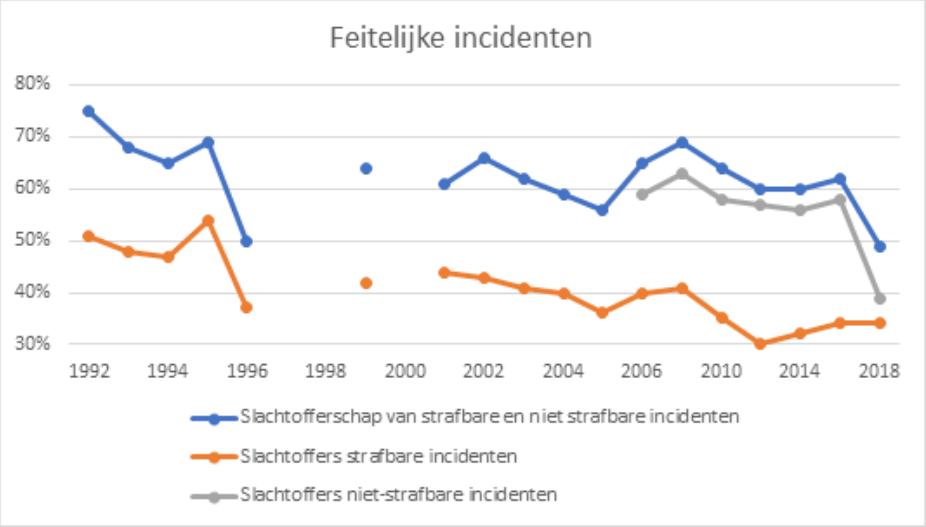
Voor het regionaal spoor is een belangrijke verandering in de inhoud van het werk dat na decentralisatie van spoordiensten in veel gevallen wordt overgegaan tot eenmansbediende treinen. In die gevallen is het takenpakket van de machinist uitgebreid. Specifiek gaat het om het uitvoeren van de sluitprocedure en het verrichten van taken op het gebied van service en veiligheid, met name bij incidenten. Sommige treinmachinisten zijn in multimodale concessies ook busdiensten gaan uitvoeren. Een andere verandering is dat machinisten bij regionale vervoerders vaak minder variatie hebben in de diensten (trajecten).
Een andere relevante ontwikkeling in het kader van de inhoud van het werk voor treinmachinisten is de opleiding. De opleiding machinist is gedurende de jaren veranderd. Er bestaan wettelijke kaders en richtlijnen waar treinmachinisten aan moeten voldoen en alle vervoerders werken met personeel dat hieraan voldoet. Sommige vervoerders eisen en/of bieden echter meer opleiding dan dit minimum.

Arbeidsomstandigheden

De sociale veiligheid is een belangrijk aspect als het gaat om de arbeidsomstandigheden in het openbaar vervoer. Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven is dit een van de aspecten waar OV-autoriteiten expliciet aandacht aan besteden in aanbestedingen als het gaat om het personeel. In de tweejaarlijkse CROW-KpVV, monitor van de objectieve en subjectieve veiligheid van het personeel zijn schommelingen per jaar zichtbaar (zie figuur 3.8)[52]. Over de hele periode beschouwd is het aantal feitelijke incidenten gedaald en de personeelsbeoordeling verbeterd. Belangrijk bij de interpretatie van de cijfers is dat 2018 afwijkt van de eerdere jaren: voor het eerst zijn ook de cijfers van NS verwerkt. Tevens relevant: een ontwikkeling die de daling van het aantal feitelijke incidenten in 2018 en verhoging van het personeelsoordeel mede kan verklaren is het besluit van OV-bedrijven om de mogelijkheid van contante betalingen op de bus af te schaffen. Dit is bij de meeste bedrijven gebeurd per 1 januari 2018 en daarna ook nog.

[52] CROW-KpVV (2019).

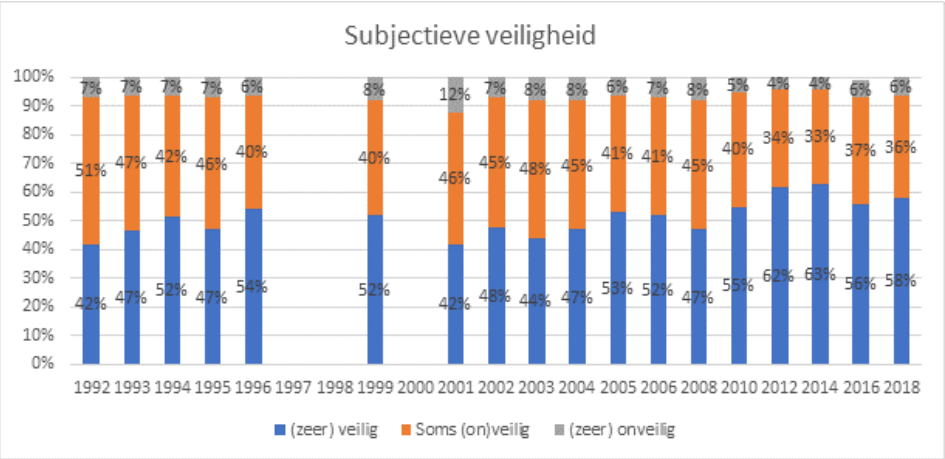
Figuur 3.8 Aandeel OV-personeel dat jaarlijks te maken heeft met incidenten (stad en streekvervoer, regionaal spoor (2018 inclusief HRN)



Bron: CROW-KpVV (2019)

De subjectieve veiligheid, oftewel het gevoel van (on)veiligheid schommelt ook door de jaren heen (zie figuur 3.9). Daarbij is er een verschuiving zichtbaar: de categorie reizigers die zich zeer veilig voelt in het OV groeit, de categorieën soms (on)veilig en (zeer)onveilig krimpen. In de monitor wordt de sociale veiligheid ook beoordeeld door het geven van een rapportcijfer door de personeelsleden. Het rapportcijfer voor de sociale veiligheid is in de beschouwde periode gestegen van circa een 6 (1999, 2001) naar (iets minder dan) een 7 (2012-2018), zie figuur 3.10.

Figuur 3.9 Ontwikkeling subjectieve veiligheid (stad en streekvervoer, regionaal spoor, HRN)



Bron: CROW-KpVV (2019)

Figuur 3.10 Oordeel personeel over de sociale veiligheid (stad en streekvervoer, regionaal spoor, HRN)

Bron: Decisio, data CROW-KpVV (2019)

3.2.4 Productiekosten

Voor dit onderzoek is bij de decentrale overheden voor de steekjaren 2012, 2015 en 2018 voor de bus, tram en metro informatie opgevraagd over[53]:

- OV-exploitatiesubsidie

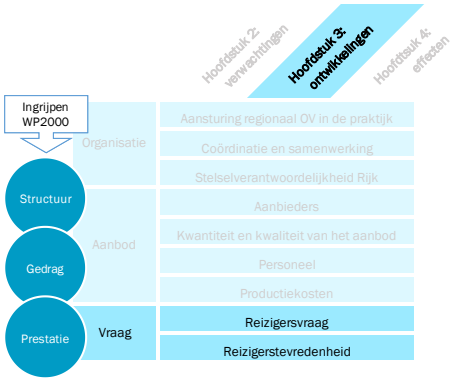
[53] Niet alle decentrale overheden waren in staat om data over alle steekjaren aan te leveren. Omdat wij een ontwikkeling in de tijd laten zien zijn de cijfers enkel gebaseerd op decentrale overheden die voor alle steekjaren data hebben aangeleverd op deze indicatoren.

- Aantal dienstregelingsuren (DRU's)
- Reizigersopbrengsten (inclusief opbrengsten studenten OV)

Hierbij dient vermeld te worden dat door de gekozen steekjaren (2012-2018) informatie ontbreekt over de periode waarin de grootste aanbestedingswinsten werden gerealiseerd, namelijk 2000-2012 (zie figuur 4.1).

Uit de analyse blijkt dat de operationele kosten per DRU in de periode 2012-2018 met circa 2 procent zijn gedaald[54]. De operationele kosten zijn hierbij benaderd door de OV-exploitatiesubsidies en de reizigersopbrengsten (inclusief inkomsten studenten OV) samen te nemen. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat de winstmarges van de vervoerders klein zijn, waardoor de operationele kosten bij benadering gelijk zijn aan de omzet van vervoerders (grofweg de som van OV-exploitatiesubsidies en de reizigersinkomsten)[55]. Het OV aanbod is in dezelfde periode[56] nagenoeg stabiel gebleven. Uit het P2 onderzoek 'Toekomst bestendig regionaal OV', waarin is gekeken naar de periode 2004-2012 volgt een ander beeld. P2 constateert dat de reële kosten per DRU[57] zijn toegenomen met circa 10 procent. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat de steekproef tussen beide onderzoeken verschilt evenals de gekozen steekjaren.

3.3 Vraag naar openbaar vervoer



3.3.1 Reizigersvraag

Uit de recentste Kerncijfers Mobiliteit (2018) blijkt dat de afgelopen 10 jaar de totale personenmobiliteit in Nederland met 3 procent toenam tot ruim 188 miljard reizigerskilometers. Ruim 70 procent van de reizigerskilometers wordt afgelegd per auto (als bestuurder en passagier). Het openbaar vervoergebruik (trein, bus, tram, metro) omvatte in diezelfde periode 13 procent van alle reizigerskilometers (zie figuur 3.11).

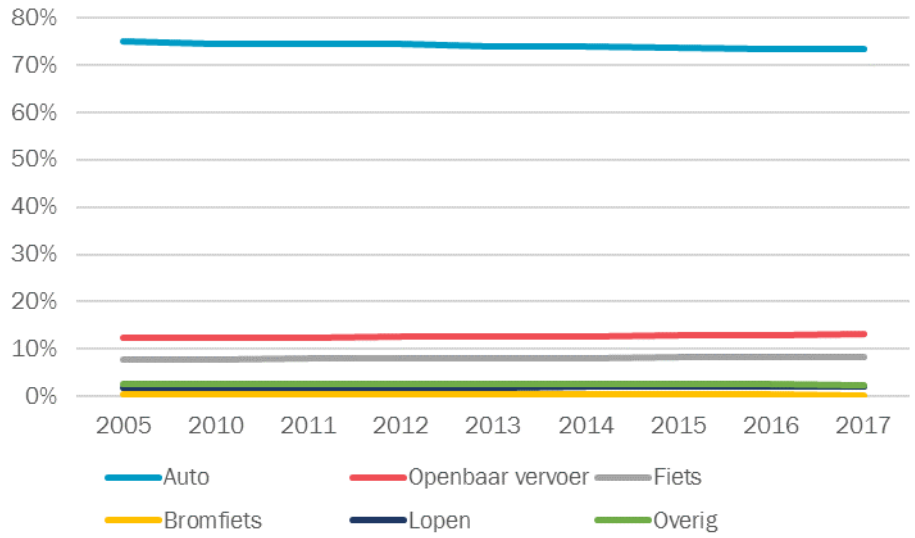
[54] Deze cijfers zijn gebaseerd op de concessies vallend onder: provincie Flevoland, Noord-Brabant, Utrecht (exclusief streekvervoer), Lelystad, Almere, MRDH, OV-bureau Groningen-Drenthe, concessie Noord-Holland Noord, concessie Amsterdam

[55] Mouwen, 2016.

[56] Gebaseerd op het aantal geplande DRU's.

[57] P2 ,2018. Gebaseerd op een uitvraag onder decentrale overheden voor de steekjaren 2005, 2009 en 2014 voor de concessies: Amsterdam, Groningen-Drenthe, treindienst Arnhem-Winterswijk, Midden-Overijssel, tram en metro Rotterdam, Midden-Zeeland, tram en bus Utrecht.

Figuur 3.11 Modal split Nederlandse mobiliteitsvraag (reizigerskilometers)



Bron: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2019)

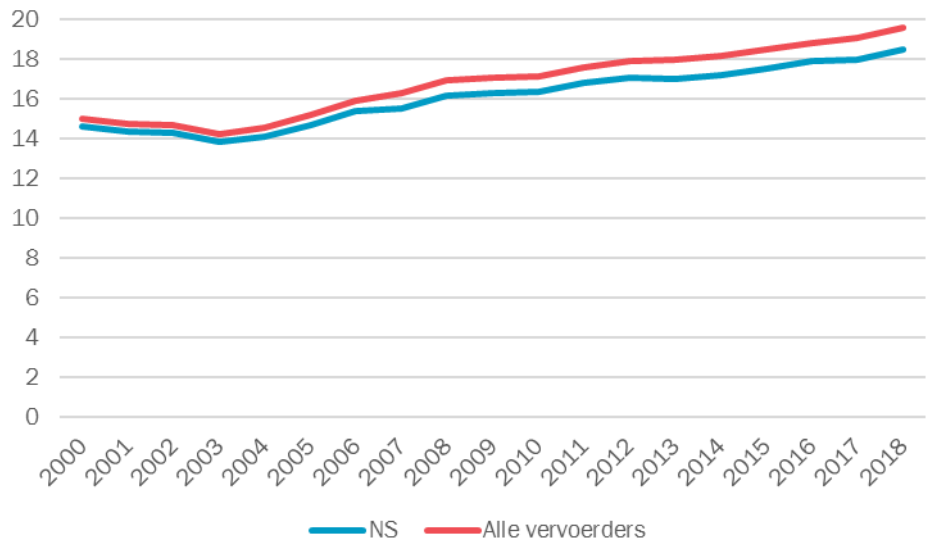
Uit het MON/OViN[58] is een trend beschikbaar over de ontwikkeling in de vraag naar het bus, tram, en metrovervoer. Deze trend laat zien dat het aantal reizigerskilometers tussen 2005 en 2017 is gedaald, en dat het aantal ritten stabiel is gebleven.

De betrouwbaarste en recentste informatie is afkomstig van OV-chipkaarten; deze informatie is sinds 2014 beschikbaar. CROW-KpVV verzamelt deze informatie en publiceert hierover in De Staat van het OV[59]. Voor bus-, tram en metrogebruik zien we jaarlijks tussen 2014 en 2017 een groei van 2 tot 5 procent van het aantal reizigerskilometers. In 2018 zet een lichte daling in. Dit resulteert in een totale ontwikkeling tussen 2014 en 2018 van 11,9 procent. Het aantal instappers groeide tussen 2014 en 2018 gestaag, namelijk 12 procent voor bus, tram en metro.

[58] MON/OViN: enquêtes uitgevoerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau in opdracht van het Centraal Bureau voor Statistiek. Circa 50.000 Nederlanders worden elk jaar gevraagd om één dag per jaar bij te houden waar ze naar toe gaan en met welk vervoermiddel.
[59] OV-chipkaartdata is niet volledig: OV-reizigers die reizen met papieren kaartjes zitten hier niet in. Vervoerders maken doorgaans een schatting van het percentage reizigers dat met papieren kaartjes reist, deze ophoging is meegenomen in de CROW-KpVV data. Ook deze data berust dus deels op schattingen.

Sinds 2000 is het gebruik van treinvervoer (HRN en regionale lijnen, zie figuur 3.12) in termen van reizigerskilometers gestegen[60]; tussen 2000 en 2018 met ongeveer 30 procent, van 15 miljard reizigerskilometers in 2000 tot bijna 20 miljard in 2018.

Figuur 3.12 Ontwikkeling gebruik trein (in miljarden reizigerskm)[61]



Bron: KiM, PBL NS

De recente OV-chipkaartdata laat voor regionale treindiensten jaarlijks fluctuaties in de groeicijfers zien, variërend van -1 tot 10 procent. Deze uiteenlopende waarden kunnen verschillende oorzaken hebben. De belangrijkste zijn waarschijnlijk demografische verschillen en aanpassingen in dienstregelingen.

3.3.2 Reizigerstevredenheid

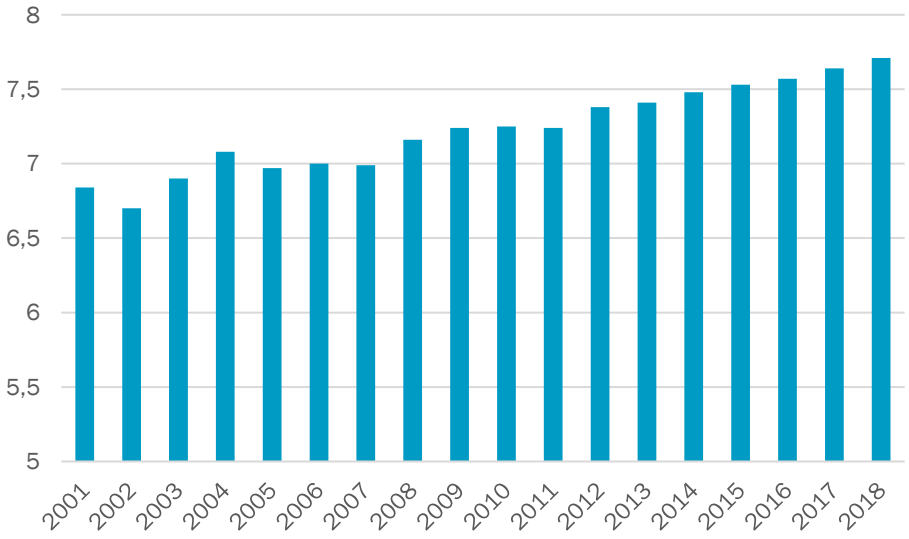
Algemeen klantoordeel

Reizigerstevredenheid met het OV-aanbod is verbeterd sinds 2001. In de jaarlijkse OV-Klantenbarometer zien we dat het algemeen oordeel over het regionale openbaar vervoer steeds hoger wordt. Van een 6,8 in 2001 naar een ruime 7,7 in 2018 (zie figuur 3.13). Het algemene oordeel over bus, tram en metro ligt daarbij elk jaar hoger dan het algemene oordeel op gedecentraliseerde treinlijnen.

[60] Bron: het PBL publiceert een lange termijn trend in het gebruik van trein, bus, tram en metrovervoer, https://www.clo.nl/indicatoren/nl2145-vervoerprestaties-openbaar-vervoer

[61] In deze periode zijn meerdere treinlijnen openbaar aanbesteed en overgegaan van de NS naar andere vervoerders.

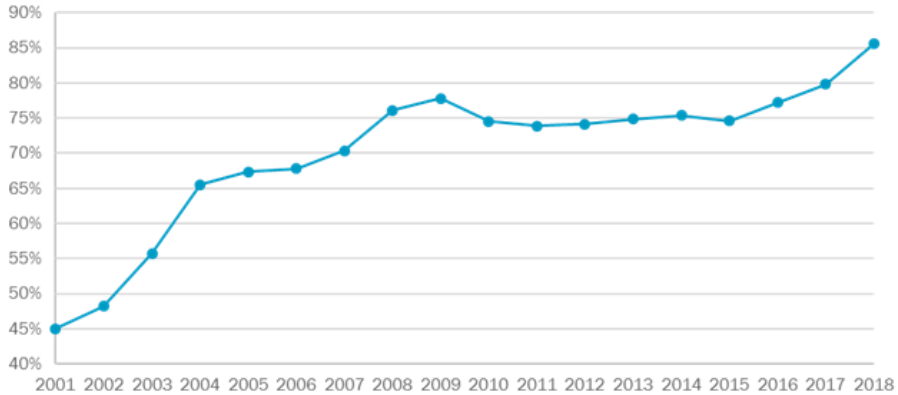
Figuur 3.13 Landelijk oordeel over de kwaliteit van openbaar vervoer (excl. HRN)



Bron: CROW-KPVV, OV-Klantenbarometer, bewerking Decisio

Klantoordeel op het hoofdrailnetwerk wordt niet door de OV-klantenbarometer meegenomen[62]. Cijfers van NS laten zien dat ook op het hoofdrailnetwerk de klanttevredenheid is toegenomen in deze periode. Tussen 2001 en 2018 is het percentage klanten dat NS waardeert met een 7 of hoger gegroeid van 45% naar 86% (zie figuur 3.14).

Figuur 3.14 Klantoordeel HRN - percentage klanten dat NS een 7 of hoger geeft

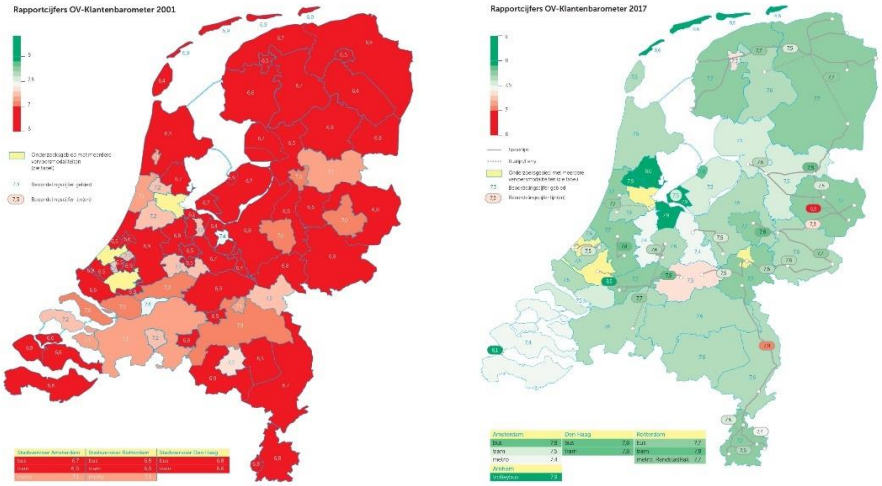


Bron: NS

[62] Sinds 2018 is dit veranderd en wordt het HRN wel meegenomen in de OV-klantenbarometer.

In 2001 schommelde het kwaliteitsoordeel per concessiegebied doorgaans tussen de 6,4 en 6,9. In enkele concessiegebieden werd een 7 of hoger behaald, met een 7,4 als hoogtepunt voor Stadsdienst Amersfoort en Dordrecht. In de daaropvolgende zestien jaar is de kwaliteit volgens de OV-klantenbarometer dermate verbeterd, dat een 7,4 of lager tot kwalitatief minder presterend OV behoort. Het aandeel van de onderzoeksgebieden die gemiddeld een 7,0 of lager scoorden is in die periode gezakt van 30% tot nul. Andersom is het aantal onderzoeksgebieden dat een 7,7 of hoger scoorden gestegen van nul naar ruim 60%. Het openbaar vervoer heeft derhalve in heel Nederland een kwaliteitssprong gemaakt tussen 2001-2017.

Figuur 3.15 Ontwikkeling in klanttevredenheid tussen 2001 en 2017



Bron: OV-Klantenbarometer (2001; 2019). Ontwikkelingen in het aanbod.

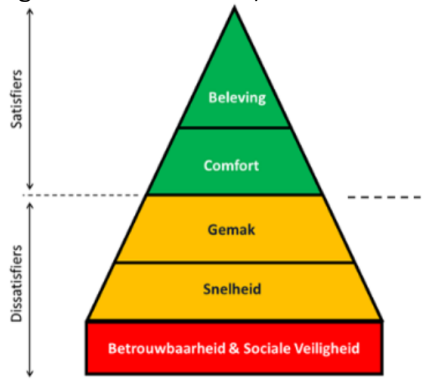
(Basis)voorzieningen

Basisvoorzieningen zijn alle voorzieningen die zorgen voor een betrouwbaar en veilig OV. Daarna worden zaken als snelheid, gemak en ten slotte comfort en beleving belangrijk (zie de klantwenspiramide in onderstaand kader).

De klantwensenpiramide

Vanuit gesprekken met belanghebbenden in het speelveld hebben we opgehaald dat reizigers openbaar vervoer waarderen aan de hand van de zogenoemde klantwensenpiramide. De piramide is gebaseerd op de motivatietheorie van Maslow: mensen richten zich allereerst op overleven (eten, drinken, onderdak) en veiligheid. Pas daarna worden zaken als sociaal contact en erkenning belangrijk. Voor reizigers met het openbaar vervoer is de eerste basisbehoefte simpelweg het bestaan van openbaar vervoer dat veilig, betrouwbaar en toegankelijk. Alle voorzieningen die daar mee te maken hebben zijn daarmee te kwalificeren als basisvoorzieningen. Vervolgens hechten reizigers waarde aan snelheid en gemak. Pas als ook deze behoeften worden vervuld door het openbaar vervoer worden zaken als comfort en beleving belangrijk voor reizigers.

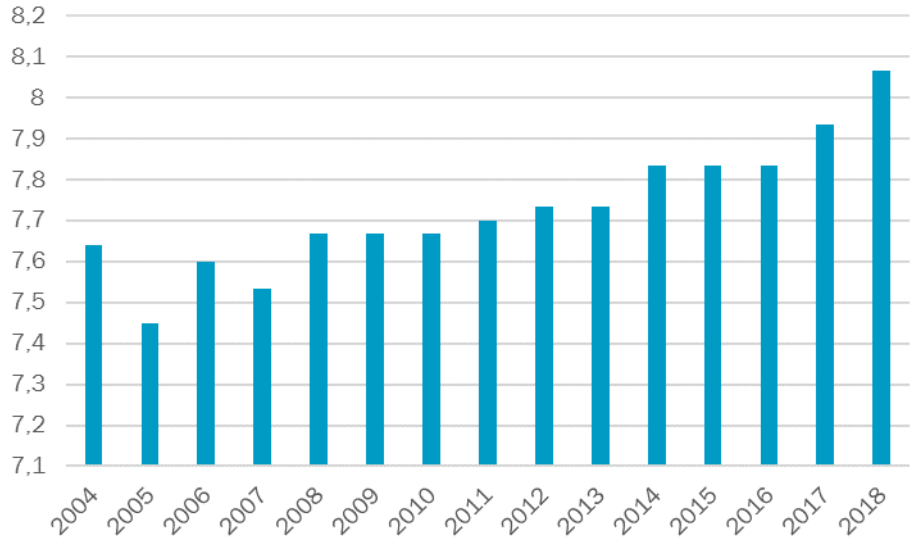
Figuur 3.16 klantwensenpiramide



Bron: CROW-KPVV/NS/Maslow

Reizigers beoordelen de sociale veiligheid in het openbaar vervoer steeds positiever. In de afgelopen twaalf jaar is het klantoordeel sociale veiligheid in het openbaar vervoer toegenomen van 7,6 naar ruim een 8 (zie figuur 3.17).

Figuur 3.17 Klantoordeel reizigers sociale veiligheid (excl. HRN)



Bron: OV-klantenbarometer

Er zijn verschillen tussen modaliteiten: sociale veiligheid wordt in de bus gemiddeld hoger gewaardeerd dan in de trein. De waardering van de sociale veiligheid in de

metro blijft wat achter bij de andere vervoerwijzen, al is er wel sprake van een gestage inhaalslag[63].

3.4 Samenvatting/conclusies

In het algemeen zien we trends in de ontwikkeling van het openbaar vervoer die in lijn zijn met de verwachting ten tijde van de invoering van de Wp2000. Vergelijkbare trends (richtingen) zijn bij alle aansturings- en marktvormen zichtbaar (aanbesteed, inbesteed, onderhands gegund). Gegevens waarmee de prestaties ook in absolute zin goed met elkaar vergeleken kunnen worden ontbreken echter, waardoor uitspraken over verschillen in het huidige niveau van bijvoorbeeld kostenefficiëntie niet zijn te maken. De besproken trends in dit hoofdstuk zijn overigens nog niet gerelateerd aan de introductie van marktwerking (zie hoofdstuk 4 voor de verklarende factoren bij de trends en de effecten die mogelijkerwijs aan marktwerking zijn toe te schrijven).

Organisatie

De decentrale overheden hebben de vrijheden die de wet biedt gebruikt. Er zijn in eerste instantie uiteenlopende aanpakken gekozen en ook nu zien we nog grote verschillen. Vaak dragen vervoerders een substantieel deel van de ontwikkelfunctie en veelal opbrengstverantwoordelijkheid (netto-contract), maar er zijn ook overheden die juist kiezen voor bruto-contracten waarin deze verantwoordelijkheden meer bij de overheid liggen. De omvang van de concessies is in de beschouwde periode toegenomen, evenals de looptijd ervan. Eerst was er een groot aantal kleine, relatief kortlopende concessies. Later is men, veelal op basis van reizigerspatronen, overgegaan tot grotere en langduriger concessies.

Er zijn in de loop der tijd concessie-overstijgende afspraken gemaakt op zeven thema's: betalen, tarieven & verdelen, data & reisinformatie, duurzaamheid, kwaliteit & innovatie, sociale veiligheid, toegankelijkheid en operationele samenwerking. Door de samenwerking is veel bereikt. Aansprekende voorbeelden zijn de OV-chipkaart, opbrengstverdeling tussen spoorvervoerders van interoperabele producten, reisinformatie en inzet van elektrische- en waterstofbussen. Op een aantal thema's spelen echter nog problemen: gemakkelijker betalen, het openstellen reizigersdata en zorgen voor een toegankelijk openbaar vervoer voor iedereen.

[63] Bron: OV-klantenbarometer

Aanbod

Het aantal kleine bedrijven dat inschrijft neemt af. Buitenlandse bedrijven (waaronder veel in handen van buitenlandse overheden) hebben de markt betreden door de overname van de Nederlandse stad- en streekvervoerders. Het totaal aantal bedrijven dat concurreert om de betwistbare markt is redelijk stabiel.

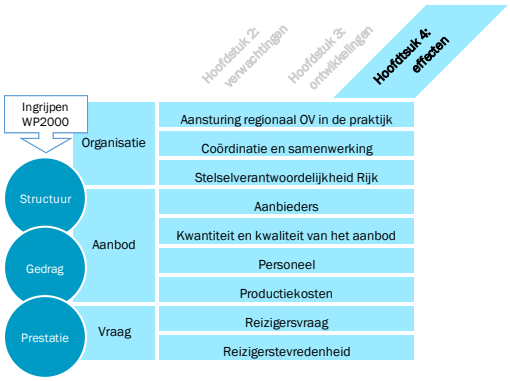
Het aanbod (in termen van dienstregelingkilometers) is bij alle vormen van OV toegenomen. Daarbij hebben overheden keuzes gemaakt om het aanbod (vooral) te laten groeien bij gelijkblijvende kosten of om de kosten in totaal terug te brengen. Een efficiëntere inzet van productiefactoren heeft dalende productiekosten per eenheid tot gevolg gehad. Recent is een lichte stijging te zien, waarschijnlijk als gevolg van toenemende kwaliteits- en milieueisen. Subsidies zijn gedaald, tarieven licht gestegen.

Exacte cijfers over de ontwikkeling van de werkgelegenheid ontbreken, maar er zijn indicaties dat de trend dalend is (als gevolg van een efficiëntere inzet). Arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden veranderen, net als in andere sectoren.

Vraag

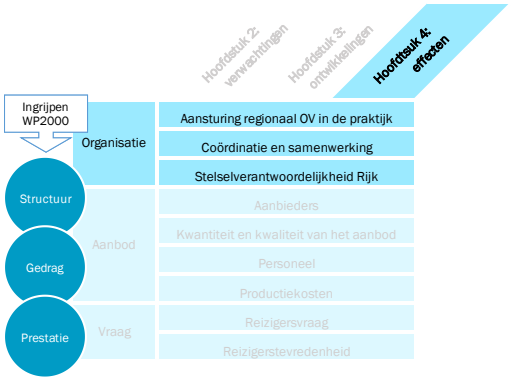
In de eerste jaren na invoering van de Wp2000 neemt het aantal reizigers in bus tram en metro nog af, maar de laatste jaren neemt het toe. Het aantal reizigers op het spoor (regionaal en HRN) kent een stabiele groei over de hele periode. De reizigerstevredenheid neemt toe bij alle vormen van openbaar vervoer.

4. Effecten van aanbesteden



In dit hoofdstuk gaan we nader in op de verklarende factoren bij de ontwikkelingen die in hoofdstuk drie zijn beschreven. Voordat we op deze verklarende factoren en de rol van aanbesteden ingaan gaan we eerst onder de titel 'organisatie' in paragraaf 4.1 in op de ervaringen van vooral de overheden met verschillende aansturingsvormen en type contracten (dit zijn dus niet zo zeer 'effecten van' als wel 'ervaringen met' . In paragraaf 4.2 kijken we naar de aanbodzijde en gaan we na welke marktstructuren en (concurrentie)prikkels er bij de OV-bedrijven zijn ontstaan, hoe dit de kwantiteit en de kwaliteit van het aanbod heeft beïnvloed en welke consequenties dit heeft (gehad) voor het personeel. Tot slot komen in paragraaf 4.3 de gevolgen voor de reizigers onder de titel 'vraagzijde' aan bod.

4.1 Organisatie



4.1.1 Sturing door concessieverlenende overheden

Aansturingskeuze regionaal OV in de praktijk

In het vorige hoofdstuk is besproken dat de aansturingskeuzes veranderen in de tijd. In deze paragraaf gaan we nader in op de ervaringen van partijen met de verschillende keuzes en de redenen waarom gekozen wordt voor een (andere) aansturingsvorm.

De sturingsarrangementen zijn beschreven in aanbestedingsdocumenten en de concessies. In veel gevallen is de aansturing van de vervoerder door de overheid een coproductie tussen overheid en vervoerder geworden, met elk eigen rollen (zie de passage over ontwikkelteams in hoofdstuk 3). In praktijk gebeurt het echter dat de daadwerkelijke vrijheid die de vervoerder geniet afwijkt van de intenties bij de aanbesteding. De daadwerkelijke vrijheid van de vervoerder hangt sterk af van wijze waarop het bestek is geschreven, vooral van de lengte en detaillering van de lijst verplichtingen waaraan de vervoerder moet voldoen. Hoe meer gedetailleerde verplichtingen ten aanzien van de te bedienen specifieke knopen, haltes of routes, specifieke frequenties op specifieke plaatsen, gedetailleerde technische voertuigeisen, etc., hoe minder ruimte de vervoerder heeft om daarbinnen zelf te optimaliseren.

Door de vervoerders wordt regelmatig de hoop uitgesproken om zuiver op 'outcome' te worden gestuurd op basis van een korte uitvraag van de overheid die haar doelen op – bij wijze van spreken – één A4 formuleert. Dit is vanuit de overheden echter niet te realiseren. De wens om een stabiel OV-aanbod te realiseren waarbij ook rekening wordt gehouden met onzekerheden over (toekomstige) bestuurlijke wensen en moeilijk voorspelbare lange-termijnontwikkelingen is voor overheden vaak zeer uitdagend. De wens om risico's te beperken kan dan juist leiden tot een sterke mate van detaillering. Daarbij dienen ook de bepalingen van de Wp2000 gevolgd te worden, waaronder het opstellen van een Programma van Eisen (met een aantal in de wet genoemde onderwerpen) waarop consumentenorganisaties een advies kunnen geven.

Op basis van de interviews, bovenstaande observaties en ervaringen met de Nederlandse concessiepraktijk kunnen de volgende observaties over aansturingsvormen worden gemaakt:

- **Deskundigheid en 'redelijke' zakelijkheid zijn nodig voor succesvolle samenwerking:** Concessieontwerp en -beheer waren in de eerste concessies niet altijd goed op elkaar afgestemd, ook was monitoring niet altijd goed georganiseerd, zowel qua benodigde gegevens als qua benodigde deskundigheid. Dit is intussen verbeterd, al blijven er verbeterpunten bestaan[64]. De praktijk van aanbesteding laat zien dat aan de vervoerderskant vaak verschillende personen betrokken zijn bij de voorbereiding van de bieding dan en de uitvoering van de concessie. Ook aan overheidskant zijn vaak andere mensen betrokken bij PvE- en concessieontwerp en bij concessiemonitoring. Dit kan ertoe leiden dat de 'filosofie' van de aanbesteding en het contract onvoldoende overgedragen en gedeeld wordt tussen betrokken personen, zowel *tussen* overheid en vervoerder als *binnen* de organisaties van overheid en vervoerder. Deze situatie kan leiden tot een verminderd wederzijds begrip tussen overheid en vervoerder, en voor een minder succesvolle samenwerking tijdens de concessie[65]. Dit is een aandachtspunt dat ook vaak in aanbestedingspraktijken in het buitenland speelt.
  Een ander aandachtspunt is dat overheden soms terughoudend zijn om sterke handhavingsmechanismen, zoals boetes, te gebruiken, zelfs wanneer deze in de concessie zijn opgenomen. Verschillende factoren spelen daarbij een rol, zoals de angst om de goede relatie met de vervoerder te schaden (vooral in

[64] Zo is er met het Modelinformatieprofiel OV (MipOV) wel een gestandaardiseerde werkwijze voor het verzamelen van gegevens. Maar de duiding van gegevens is hierin niet vastgelegd, waardoor verschillen in jaren (bijvoorbeeld bij aanpassingen) niet duidelijk zijn. Ook verschilt per concessieverlener het gebruik van de gegevens; sommigen hebben een nauwkeurig dashboard waarin cijfers worden gemonitord, anderen doen zelf weinig met de gegevens.
[65] Van de Velde en Savelberg, 2016.

hybride contracteringsvormen), twijfels over de kwaliteit van de beschikbare prestatiegegevens, een gebrek aan mankracht om de gegevens te analyseren of de angst voor het verspreiden van 'slecht nieuws'[66]. Tegelijkertijd wordt benadrukt, door zowel vervoerders als overheden, dat er in het kader van goed opdrachtgeverschap oog moet zijn voor de omstandigheden waarin de prestaties worden neergezet in het al dan niet opleggen van (met name) boetes. De focus van de relatie moet gericht zijn op het snel oplossen van eventuele tekortkomingen in prestaties en het realiseren van de doelstellingen van de concessies, ten gunste van de reiziger (en de belastingbetaler), en niet om het klakkeloos opleggen van boetes. Een verschuiving van een sterke focus op boetes in de richting van een sterkere focus op snelle oplossingen van tekortkomingen is ook in enkele buitenlandse aanbestedingen zichtbaar. Hieruit valt te concluderen, zoals ook blijkt uit de interviews, dat het vooral een goede combinatie van twee factoren bepalend is voor succes na concessieverlening: de aanwezige deskundigheid bij partijen om de relatie adequaat te beheren, en de houding van de partijen om de relatie zakelijk en in redelijkheid te beheren[67].

- **Minder vaak aanbesteden heeft negatieve gevolgen voor kennisopbouw en -behoud:** Door het kleinere aantal concessies en hun langere duur besteden overheden minder vaak aan dan aan het begin van de transitie naar aanbestedingen. Hierdoor is interne kennisopbouw moeilijker te realiseren. Dit wordt verder versterkt doordat ambtenaren vaak na een aantal jaren naar andere afdelingen gaan. Deze leemte kan deels worden gecompenseerd door kennis-inhuur via consultants, die een belangrijke rol spelen bij de voorbereiding en organisatie van aanbestedingen (trouwens ook aan de kant van de vervoerders). Langs deze weg kan kennisuitwisseling en -verspreiding over het hele land plaatsvinden, althans voor zover de plaatselijke vervoersoverheden hier voldoende voor open staan. Echter, het teruglopende aantal aanbestedingen betekent ook dat kennisopbouw en -behoud aan de consulting-kant ook bemoeilijkt wordt. Tot op zekere hoogte kan dit ook een rol gaan spelen aan de vervoerderskant als het specifiek om het bieden gaat (vervoerders maken ook vaak gebruik van consultant bij het schrijven van biedingen). Tezamen zijn deze ontwikkelingen voor ons reden tot enige zorgen over het vermogen van de sector als geheel (overheden, vervoerders en consultants) om de benodigde kennisopbouw en competentiebehoud te borgen. Deze conclusie werd ook onderschreven in interviews. Dit kan gevolgen hebben voor de snelheid waarmee contract-innovatie plaatsvindt en voor het vermogen van overheden om daadwerkelijk te sturen.

[66] Van de Velde en Eerdmans, 2016.
[67] Zie ook de eerdere analyse door Van de Velde et al., 2008.

- **Minder aanbestedingen en grotere concessies stellen vervoerders voor behoorlijke uitdagingen:** Minder en grotere concessies betekent aan de ene kant een grotere zekerheid voor de vervoerder op het oogpunt van continuïteit binnen Nederland. Tegelijkertijd betekenen langere contracten meer moeilijk voorspelbare risico's, en – vooral – dat het belang van het winnen groter wordt voor omzet en voortbestaan in Nederland.
- **Inbesteden wordt door een aantal overheden gezien als beter geschikt voor complexe en dynamische omgevingen:** In Den Haag, Rotterdam en Amsterdam worden redenen genoemd om een sterke controle te willen houden over het openbaar vervoer: de wederzijdse afhankelijkheid tussen railvervoer en busvervoer; maar ook de wederzijdse afhankelijkheden van het functioneren van de stad en het openbaar vervoer. De verwachting hierbij is dat een aanbestede concessie minder mogelijkheden zou bieden tot snelle afstemming, wat als onwenselijk wordt gezien in een toch al complexe en dynamische situatie waarin ook stedelijke groeiambities een rol hebben. De gedachte van overheden die voor inbesteden kiezen is dat hiermee de benodigde afstemming en omgang met de grootstedelijke dynamiek eenvoudiger te regelen is. Een sterke overheidsinvloed, langere-termijnrelaties, en relaties waarin de concessietekst meer randvoorwaardelijk wordt gezien en minder leidend worden daarbij van belang geacht.
- **Bij inbesteding steeds meer prestatiegerichte, onderhandelde concessies:** In alle situaties zien we dat in de samenwerking ruimte wordt gezocht naar nieuwe invullingen. Vervoerders waarderen in de interviews de kritische houding van hun opdrachtgevers en de aanscherpingen die dat oplevert in de netwerken voor de reizigers. Dat wordt ook mogelijk gemaakt omdat genoemde steden (net zoals het rijk in relatie tot NS) hun rol van opdrachtgever en eigenaar scheiden, waardoor de opdrachtgeverrol scherper kan worden ingevuld.

Ervaringen buitenland
Overheden in het buitenland wensen vaak een sterke invloed te houden in de afstemming tussen infrabeheer, vervoerder en omgeving. Dit kan door de inzet van eigen vervoerders, zoals in grote Duitse steden, Brussel, Wenen, Zurich, enz. Er zijn ook overheden die weliswaar OV-diensten aanbesteden, maar de ontwikkelingsfunctie volledig zelf dragen. Het te realiseren vervoer wordt zo volledig door de aanbestedende dienst vooraf bepaald. De vervoerder wordt alleen om een precieze uitvoering van de geplande diensten gevraagd. Dit zien we onder meer in Londen, Oslo en Kopenhagen.

Juridisch kader
Gelet op de lange looptijd van concessies is de vraag relevant in hoeverre de huidige wet- en regelgeving (nog) voldoende ruimte aan een concessieverlener biedt om in of gedurende de concessie in te spelen op nieuwe wensen of ontwikkelingen in de markt. Dit hangt samen met de vraag of de wet- en regelgeving, maar ook de eisen uit de vervoerconcessies, leiden tot kansen en belemmeringen voor vervoerders om innovatief te zijn. Over het algemeen kunnen we stellen dat deze ruimte en kansen in voldoende mate aanwezig zijn en dat er, afgezien van het moeten doorlopen van de daartoe geëigende procedure, geen belemmeringen zijn voor flexibiliteit.

In veel rechtsverhoudingen die een lange looptijd hebben (denk aan de arbeidsovereenkomst, de huurovereenkomst, aannemingsovereenkomsten, dienstverleningsovereenkomsten, etc.) speelt het spanningsveld van rechtszekerheid van partijen (en van andere belanghebbenden) tegenover de wens van partijen (en vanuit de maatschappij) tot flexibiliteit. In alle gevallen heeft de wetgever rekening gehouden met beide belangen. Dit geldt ook in het publiek recht. Publiekrechtelijke instrumenten, zoals bestemmingsplannen, vergunningen en subsidiebeschikkingen, bieden ook de ruimte om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen.

Een kanttekening die hierbij moet worden gemaakt is het feit dat de toepassing van een flexibiliteitsbepaling een procedure zal vergen (bijv. het vragen van advies aan consumentenorganisaties en het voeren van overleg met concessieverleners van aangrenzende concessiegebieden). Ook zal vaak overeenstemming tussen concessieverlener en concessiehouder moeten worden bereikt voor het toepassen van flexibiliteit. Dit laatste kan stroef verlopen als er geld mee gemoeid is.

Overigens spelen er diverse juridische aspecten bij het eventueel tussentijds wijzigen van een concessie. Dit kan alleen binnen voorwaarden en er kunnen consequenties aan zitten die terugslaan op de initiële gunning[68].

Aansturing op het spoor

In de aansturing op het spoor is er onderscheid te maken tussen het onderhands gegunde hoofdrailnet en de aanbestede regionale lijnen. De decentrale lijnen werden eerst vooral als losse lijnen aanbesteed, daarna ook multimodaal, waarbij er naar optimalisatiemogelijkheden wordt gezocht in de afstemming van het regionale trein en busproduct (met het zogenaamde visgraatmodel). Verder gelden bij de aansturing van spoorconcessies vergelijkbare mechanismen als hierboven beschreven.

De sturingsfilosofie op het HRN is gebaseerd op een 10-jarige concessie die stuurt op een voortdurende verbetering van de prestaties. De minister kan de concessiehouder, binnen de kaders van de concessie, jaarlijks bijsturen door middel van een “beleidsprioriteitenbrief”. De beleidsprioriteitenbrief bevat prioriteiten die NS alleen of in samenwerking met een betrokken partij, waaronder de infrastructuurbeheerder, dient op te pakken. De prestaties worden bijgehouden aan de hand van een aantal prestatieindicatoren (KPI’s) waarvoor bodemwaarden (2015-2019) en streefwaarden (2019) gelden. Over de jaarlijkse progressiewaarden worden afspraken gemaakt. Het handhavingsinstrumentarium bevat, onder andere, de mogelijkheid om een boete op te leggen voor het niet halen van bodem- of streefwaarden. Halverwege de concessie (2019) vindt er een

[68] Van belang zijn in ieder geval de aanbestedingswet, de zogenaamde PSO-verordening (regels voor compensatie/subsidiering van vervoerders) en ‘de wezenlijke wijziging’ die in principe niet binnen een bestaande vergunning mag worden doorgevoerd. Deze juridische aspecten zijn in het kader van dit onderzoek niet verder uitgediept.

midterm review plaats. Tijdens de midterm review worden nieuwe bodem- en streefwaarden bepaald voor de periode tot 2025.

Bekostiging

Zoals in paragraaf 3.1.1 beschreven hebben provincies en vervoerregio's te maken met een relatief dalende Rijksbijdrage voor het regionaal OV. Tegelijkertijd is er sprake van stijgende kosten (oorzaken van kostenstijgingen worden in 4.2.2. 'tarieven' beschreven). Om desondanks het OV-aanbod op peil te kunnen houden of mogelijk zelfs te kunnen verbeteren hebben provincies en vervoerregio's verschillende maatregelen genomen (waarbij ook weer verschillende keuzes zijn gemaakt):

- Het verminderen van uitgaven door het aanbod aan te scherpen
- Meer inkomsten genereren uit tariefsverhoging (zie prijsontwikkeling OV)
- Grotere inzet van eigen middelen of een groter gedeelte van de BDU/provinciefonds ten behoeve van het regionale OV, met stijgende exploitatiesubsidies als gevolg[69].

De Nederlandse treindiensten zijn aan het einde van de twintigste eeuw ingedeeld in een hoofdrailnet (HRN) en de contractsector, later de gedecentraliseerde treindiensten. Deze gedecentraliseerde lijnen waren de minder rendabele lijnen van het Nederlandse netwerk. Subsidies zijn hierdoor verschoven. Wat wel uit de ontwikkeling van de bekostiging van NS blijkt (paragraaf 3.1.1.), is dat NS niet langer subsidie ontvangt voor de exploitatie van het HRN, maar hiervoor betaalt. Waar er in 1995 jaarlijks nog ca € 200 miljoen subsidie werd ontvangen voor de treindiensten, wordt er nu jaarlijks ca € 330 miljoen betaald voor conventionele treindiensten (€ 80 miljoen HSL concessiebijdrage en € 250 miljoen gebruiksvergoeding HRN). Dit kan omdat het HRN in het geheel inmiddels winstgevend is. Voor de HSL-Zuid betaalt NS daarnaast een bedrag wat afhankelijk is van het aantal gereden kilometers. In 2018 bedroeg dit ca. € 70 miljoen euro.

Een goede vergelijking van de kostenontwikkeling tussen het regionaal OV en het HRN is met de beschikbare gegevens niet te maken. Wel is het aannemelijk (en de perceptie van betrokkenen) dat de concurrentie bij de aanbestede concessies en de dreiging van concurrentie bij de onderhands gegunde concessies heeft bijgedragen aan de verbeterde financiële prestaties van zowel het HRN als regionaal OV.

[69] P2 (2018)

4.1.2 Samenwerking op concessie-overstijgende onderwerpen

Afspraken en samenwerkingsverbanden

De introductie van markwerking in combinatie met decentralisatie van bevoegdheden heeft een aantal coördinatievraagstukken expliciet gemaakt. Een aantal van deze coördinatievraagstukken bestond expliciet ook al voor de inwerkingtreding van de Wet personenvervoer 2000. Een aantal andere coördinatievraagstukken is met meerdere vervoerders en lokaal/regionaal maatwerk belangrijker geworden. Overheden, vervoerders en anderen pakken deze coördinatievraagstukken, met de nodige inspanning, in het algemeen op een gedegen manier op.

Betrokkenen – van overheden, vervoerders en reizigersorganisaties – koesteren de gemaakte afspraken en samenwerkingsverbanden (zie hoofdstuk 3.1.2) in het algemeen, blijkt uit deze studie. De evaluaties die zijn uitgevoerd bevestigen dit[70]. Een aantal samenwerkingsverbanden van overheden (DOVA, OV campus) en vervoerders (Coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven) is de afgelopen jaren geïntensiveerd. Ook is, vanwege de bereikte resultaten, recent het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad verbreed (op de agenda van het bestuurlijk overleg en directeurenoverleg stonden vooral punten over de OV chipkaart en andere vormen van betalen in het openbaar vervoer).

Observaties uit het werkveld
De verwachting van diverse overheden en vervoerders is dat samenwerking in de toekomst alleen nog maar belangrijker wordt. Dat kost de nodige inspanning. *'Het is misschien ingewikkelder, maar ook transparanter'*, vat een betrokkene samen.

Kanttekening is dat de manier waarop de aansturing en samenwerking zijn georganiseerd niet altijd voor alle betrokkenen helder is, soms zelfs niet voor ingewijden. De evaluatie van de OV- en Spoortafels bevestigt dit: de verhouding van de OV- en Spoortafels tot andere overleggremia is onduidelijk[71]. Het is daarom, ook bij het eventueel verbreden van Nationaal Openbaar Vervoer Beraad, belangrijk om goed te bedenken wat je met wie wilt bespreken. Een andere kanttekening is dat afspraken maken en samenwerken extra tijd en energie kost. Niet alleen omdat een aantal coördinatievraagstukken met meerdere vervoerders en lokaal/regionaal maatwerk belangrijker is geworden. Maar voor een aantal vervoerders ook omdat ze ervaren constant te moeten opletten of samenwerken niet op gespannen voet staat met eerlijke concurrentie.

Op de concessie-overstijgende thema's spelen grotere of kleinere vraagstukken zij het niet altijd een direct gerelateerd aan de introductie van marktwerking. Veelal hebben de vraagstukken de aandacht van zowel decentrale overheden en vervoerders als het Rijk. Op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en

[70] Nationaal Openbaar Vervoer Beraad, 2017; TwynstraGudde, 2016
[71] TwynstraGudde, 2016

Waterstaat is in deze studie nader ingezoomd op problemen waar betrokkenen tegenaanlopen en eventuele vraagstukken die de aandacht nog niet hebben. Het is van belang om deze problemen in het juiste perspectief te plaatsen. Overheden, vervoerders en anderen pakken de concessie-overstijgende vraagstukken in het algemeen op een gedegen manier op. Door samenwerking is er veel bereikt. Sprekende voorbeelden zijn de OV chipkaart (reizigers kunnen met één kaart met het openbaar vervoer reizen), de opbrengstverdeling tussen spoorvervoerders van interoperabele producten, reisinformatie en de inzet van elektrische- en waterstofbussen.

Op alle concessieoverstijgende thema's blijft de vraag: waar moet je afspraken over maken, wat moet uniform en wat niet? In grote lijnen zijn overheden, vervoerders en anderen het vaak wel eens. Maar op een aantal concessie-overstijgende thema's spelen problemen waarvoor vooralsnog geen oplossing is gevonden (zie kader). Soms omdat oplossingen juridisch of technisch ingewikkeld zijn. Vaker maken contrasterende opvattingen over welke oplossingen de voorkeur hebben en wie ze moet betalen het aanpakken van deze concessie-overstijgende vraagstukken complex, zo blijkt uit deze studie.

- Betalen, tarieven & verdelen

Op dit thema spelen twee problemen. Deze problemen hebben een relatie met de vrijheid van decentrale overheden om in de concessievoorschriften afspraken te maken over regionale kaartsoorten en tarieven; kaart- casu quo tariefintegratie zou concessie-overstijgend reizen en betalen gemakkelijker maken maar er spelen andere belangen. Het eerste gaat over de diversiteit van kaartsoorten en abonnementen ('een versnipperd productaanbod'). Voor reizigers zijn tarieven en voorwaarden soms niet simpel te begrijpen. Reizigers die op de grens van meerdere concessiegebieden wonen hebben soms ook meerdere abonnementen nodig. En reizigers die tussen twee spoorvervoerders kunnen kiezen moeten de duurste kaartsoort kopen om ook met beide spoorvervoerders te mogen reizen.

Het tweede gaat over enkelvoudig in- en uitchecken op het spoor. Oplossingen blijken lastig en intussen is in het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad de keuze gemaakt om het huidige OV chipkaartsysteem niet aan te passen maar het toekomstige OV betaalsysteem voor bepaalde betaalwijzen in te richten op enkelvoudig in- en uitchecken (met andere woorden: er komen alternatieven)[72]. Spoorvervoerders wijzen erop dat dit issue op een beperkt aantal (deels samenloop)trajecten en voor een beperkt aantal (3%) reizigers speelt; het issue moet dus niet worden overdreven en mag datgene wat wel is bereikt niet overschaduwen. Reizigersorganisaties wijzen erop dat het issue al lang speelt en vervoerders dan wel tempo moeten maken met het toekomstige OV betaalsysteem. Want gemakkelijker reizen én betalen maakt het OV aantrekkelijker voor nieuwe reizigers; er is een aanzienlijke groep burgers die niet digitaal vaardig is en moeilijk mee kan als het gaat om het OV systeem[73].

[72] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2019b.

[73] Zie Nationale ombudsman, 2017.

- Data & reisinformatie

Bij dit thema zijn er twee aandachtspunten. Het eerste gaat over het openstellen van reizigersdata (niet te verwarren met reisinformatie), wat nog niet is gerealiseerd. De afspraak gemaakt in de Contouren Toekomstbeeld OV 2020 is dat het Rijk de regie neemt 'op een nationaal actieplan om samen met regio's alle mogelijke reizigersverplaatsingen- en betaaldata (waar mogelijk ook buiten OV) actief beschikbaar te stellen en aan elkaar te koppelen. Dit gebeurt met inachtneming van de privacy, mededinging en bedrijfsvertrouwelijkheid'.

Het tweede heeft een relatie met de ontwikkeling van Mobility as a Service (MaaS). Het gaat over dat NS en de stadsvervoerders een MaaS-platform ontwikkelen dat door een onafhankelijke partij zal worden gehost. Andere vervoerders mogen later aansluiten. Hoewel NS en de stadsvervoerders hebben aangegeven uitgangspunten als transparantie, data delen en gelijk speelveld te onderschrijven, zijn andere vervoerders kritisch.

- Duurzaamheid

Op dit thema spelen niet of nauwelijks vraagstukken. Er zijn wel kansen bijvoorbeeld voor het standaardiseren van laadinfrastructuur.

- Kwaliteit & innovatie

Op dit thema spelen twee vraagstukken. Het eerste gaat over flexibele OV-concepten waar overheden en vervoerders veel mee experimenten (flexvervoer), ook in relatie tot doelgroepenvervoer. Nogal eens kennen deze experimenten eigen voorwaarden die afwijken van de afspraken over bijvoorbeeld betalen en reisinformatie in het openbaar vervoer. Voor reizigers leidt het tot onduidelijkheid over reismogelijkheden, tarieven en voorwaarden.

Het tweede gaat over het dilemma tussen landelijke uniformiteit en regionaal/lokaal maatwerk (eigen kaartsoorten, eigen uitstraling, enzovoort). Overheden en vervoerders wijzen op voorbeelden waar regionaal/lokaal maatwerk heeft geresulteerd in kwalitatief hoogwaardig openbaar vervoer. Reizigersorganisaties wijzen op voorbeelden waar regionaal/lokaal maatwerk heeft geresulteerd in onduidelijkheid voor de (landelijke) reiziger; voorbeelden die nogal eens zijn gerelateerd aan enkelvoudig in- en uitchecken

- Sociale veiligheid

Op dit thema spelen enkele vraagstukken; in het bijzonder rondom het delen van gegevens over bijvoorbeeld personen met een reis- en/of verblijfsverbod, net als het voorkomen van *free rider*gedrag. Voor het eerste vraagstuk faciliteert het Rijk door in overleg met vervoerders een protocol uit te werken waardoor buitengewone opsporingsambtenaren van verschillende vervoerders persoonsgegevens kunnen delen[74].

- Toegankelijkheid

Op dit thema speelt één samenhangend probleem. Dit gaat over de weerbarstige praktijk van een toegankelijk openbaar vervoer voor iedereen, zoals reizigers met een handicap/beperking die ondervinden. Ondanks gemaakte afspraken (Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer en genomen maatregelen (halte-aanpak), lopen reizigers met een handicap/beperking in de praktijk tegen een diversiteit aan

[74] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2019c.

arrangementen, geboden reisassistentie en bejegening aan. Net als tegen niet altijd toereikende voorzieningen. Ook NS constateert dat wat op papier is geregeld – NS kan, zoals geregeld in de Concessie voor het hoofdrailnet 2015-2025, tegen kostprijs ook de regie voeren over reisassistentie van of naar stations die regionale spoorvervoerders bedienen – in de praktijk anders uitpakt; regionale spoorvervoerders verzoeken NS niet of nauwelijks om regie te voeren. Oplossingen die reizigersorganisaties aandragen gaan over standaardisatie.

- Operationele samenwerking

Misschien wel de belangrijkste vraagstukken (bijvoorbeeld rondom concessiewisselingen en openbaar vervoer in landelijk gebied) op dit thema zijn niet concessie-overstijgend. Een vraagstuk dat soms speelt gaat over vertraging en/of gestrande reizigers. Een ander vraagstuk dat speelt gaat over (parallelle- en samenloop)trajecten op het spoor. NS ervaart daar soms freerider-gedrag; NS heeft vaak meer personeel op stations en krijgt vragen over andere vervoerders, zeker bij verstoringen.

Stelselverantwoordelijkheid Rijk

Het functioneren van het stelsel heeft voor het Rijk vooralsnog geen aanleiding gegeven om in te grijpen. Daarbij is in de afgelopen 20 jaar – met gemeenschappelijke visies als de Contouren Toekomstbeeld OV 2040 en de Lange Termijn Spooragenda – stelselverantwoordelijkheid meer in gezamenlijkheid vormgegeven. Onder andere regionale spoorvervoerders vragen wel aandacht voor het functioneren van het stelsel; er is verbetering mogelijk in de afstemming tussen het hoofdrailnet en decentrale spoorlijnen, al hebben NS en regionale spoorvervoerders daarover soms contrasterende opvattingen[75].

In deze studie is nader ingezoomd op de stelselverantwoordelijkheid in relatie tot concessie-overstijgende thema's. Op diverse vraagstukken stuurt het Rijk bij. Vaak eerst door te proberen te faciliteren of stimuleren dat overheden, vervoerders en/of reizigersorganisaties zelf tot oplossingen komen, want de bevoegdheden zijn gedecentraliseerd[76]. (Bij onvoldoende voortgang) soms door te regisseren of zelfs te reguleren[77]. Een sprekend voorbeeld in de afgelopen 20 jaar is de totstandkoming van de reisinformatieketen. En het komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de, in de Contouren Toekomstbeeld OV 2040 beschreven, actie openstellen reizigersdata: 'Rijk neemt de regie op een nationaal actieplan om samen met regio's alle mogelijke reizigersverplaatsingen- en betaaldata (waar mogelijk ook buiten OV) actief beschikbaar te stellen en aan elkaar te koppelen. (....). Wanneer in 2020 (na evaluatie) nog onvoldoende voortgang is geboekt, wordt besloten of wetgeving nodig is)'.

[75] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2019c.

[76] Vergelijk de door de Raad voor het openbaar bestuur (2012) geïntroduceerde overheidsparticipatietrap met als treden loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren.

[77] Vergelijk TransTec & BMC (2014)

Volgens veel betrokkenen – van overheden, vervoerders en reizigersorganisaties – zou het Rijk zich soms actiever mogen opstellen[78]. Een actievere opstelling speelt vooral op de concessie-overstijgende thema's betalen, tarieven & verdelen, data & reisinformatie en toegankelijkheid, net als op de doorvertaling van Europees beleid. Het gaat betrokkenen dan om de daad bij het woord voegen: door op onderwerpen die het Rijk belangrijk vindt zelf maatregelen te nemen en middelen vrij te maken, of in ieder geval na te gaan of decentrale overheden zelf voldoende mogelijkheden hebben. En het is, in relatie tot de rol van het Rijk als concessieverlener op het hoofdrailnet, zaak dat het Rijk scherp blijft wanneer ze welke pet op heeft. Het DOVA zoekt naar een intensievere samenwerking met het Rijk als concessieverlener op het hoofdrailnet.

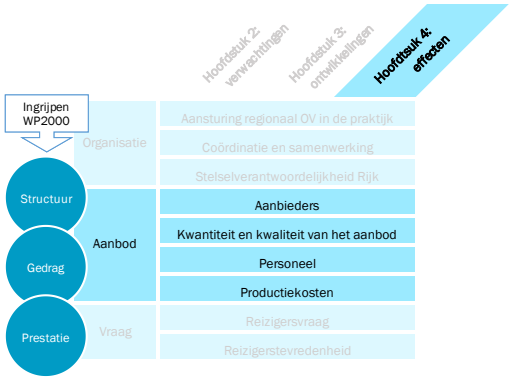
Maar het lijkt ook te gaan over transparantie in hoe het Rijk nu al bijstuurt. Dat is maatwerk; niet alleen het wat en hoe doen ertoe, maar ook het wanneer.

Een aandachtspunt in relatie tot de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk is kennis en informatie; een aantal betrokkenen – van overheden, vervoerders en reizigersorganisaties – twijfelt of het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat altijd voldoende kennis en informatie heeft. Het ministerie zelf zou soms meer tempo willen maken om oplossingen te vinden voor problemen; volgens het ministerie niet zozeer een kwestie van kennis en informatie[79], maar van schaarse capaciteit. Dat neemt niet weg dat bijvoorbeeld informatie om effecten te kunnen meten niet altijd openbaar beschikbaar is (zoals ook uit deze studie blijkt).

[78] Het klinkt enigszins paradoxaal, maar juist decentralisatie van verantwoordelijkheden vraagt volgens een aantal betrokkenen om centrale regie.
[79] Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geeft aan dat het binnen het Rijk gebruikelijk is dat verantwoordelijken periodiek van functie wisselen; wellicht is dit ook reden dat betrokkenen twijfelen aan de beschikbare kennis en informatie. Maar het periodiek van functie wisselen heeft ook voordelen, zoals die van een frisse blik.

4.2 Aanbod van openbaar vervoer

4.2.1 OV-bedrijven



Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven wordt de marktstructuur gekenmerkt door een beperkt aantal aanbieders. Vanuit de historische situatie met louter overheidsbedrijven heeft de markt zich ontwikkeld tot één waar ongeveer 5 spelers met elkaar de aanbestede concessies betwisten. Daarnaast zijn de stadsvervoerders RET, HTM en GVB actief in de inbestede concessiegebieden en NS op het HRN. Deze overheidsbedrijven zijn (beperkt) actief (geweest) in de markt voor de aanbestedingen.
Opvallend is dat de actieve marktpartijen in Nederland allemaal dochterbedrijven zijn van grote (buitenlandse) OV-bedrijven, het merendeel ervan in staatshanden. Deze hebben veelal de Nederlandse markt betreden door Nederlandse streekvervoerders over te nemen. Zonder de overname van bestaande operaties lijkt buitenlandse toetreding lastig. Buitenlandse bedrijven die recent hebben ingeschreven op aanbestedingen zijn niet succesvol geweest. Er zijn ook geen kleine zelfstandig opererende bedrijven in de markt. Wel zijn er een paar taxi- en touringcarbedrijven actief geweest. Deze bedrijven zijn nu nog actief als onderaannemer van de 5 meest actieve spelers[80].

De markt is te kenschetsen als een oligopolie. Samenwerking is nodig (en verplicht) op concessieoverstijgende thema's. Er zijn drempels voor toetreding door informatieassymetrie: zittende vervoerders weten meer over de te betwisten markt dan toetreders. Tegelijkertijd maken overheden concessies groter en langer, maar ook complexer met multimodaal karakter of ze worden als 'mobiliteitsconcessies' in de markt gezet (niet alleen openbaar vervoer, maar ook andere (deel)mobiliteitsvormen). De risico's worden daarmee ook groter voor de bedrijven die inschrijven. Dit effect wordt versterkt door technologische en duurzaamheidseisen, waardoor de benodigde investeringen in materieel aanzienlijk toenemen en ook in de toekomst verder zullen toenemen.

Grotere concessies maken de markt in principe aantrekkelijker voor eventuele nieuwe buitenlandse toetreders, maar het sluit ook de markt voor kleinere, lokale bedrijven. De uitdagingen en risico's worden groter en de gevolgen van winnen of

[80] Tijdens het schrijven van dit rapport is overigens het faillissement van een van deze onderaannemers uitgesproken. Vooralsnog worden diensten door de hoofdaannemers voortgezet. Het is nog onbekend welke gevolgen dit op de langere termijn heeft en wat de invloed is op nieuw aan te besteden concessies.

verliezen voor het marktaandeel van elk afzonderlijke vervoerder zijn groter. Hoewel de concurrentie voor concessies in het algemeen als voldoende wordt ervaren (2-3 biedingen worden in de regel per concessie ontvangen), moet ook worden geconstateerd dat de markt voor concessies een beperkt aantal aanbieders kent, met name op het gebied van de concessies voor treindiensten.

Mouwen concludeert dat gedurende de periode 2001-2014 het aantal zittende vervoerbedrijven dat de aanbesteding wint scherp afneemt, van 83% in 2002 tot 33% in 2014. In de periode 2016-2018 neemt het aantal gevallen waarin de zittende vervoerder wint weer wat toe, tot 50%. Wanneer de zittende vervoerder in verreweg het merendeel van de gevallen wint, dan is dat een aanwijzing voor een concurrentievoordeel voor de zittende vervoerder[81] [82]. Dat in ca. 30%-50% van de gevallen de zittende vervoerder wint bij gemiddeld 2 tot 3 inschrijvingen duidt erop dat het concurrentievoordeel van zittende vervoerders gemiddeld beperkt is.

Een ander aspect dat van invloed is op het concurrentievermogen van OV-bedrijven, is het eigenaarschap van strategische assets (zoals een busstalling). Dit belang neemt volgens enkele vervoersbedrijven in de toekomst toe. Dit heeft te maken met de lange afschrijvingstermijn van bijvoorbeeld laadinfrastructuur van elektrische bussen. Wanneer vervoerders hiervoor verantwoordelijk zijn, nemen toe en uitredingsbarrières toe en dienen oplossingen verzonnen te worden voor deze assets wanneer de concessieperiode afloopt, maar de *assets* nog niet. Het eigenaarschap van deze *assets* gaat ook gepaard met (schaarse) technologische kennis, waardoor mogelijk minder partijen aan nieuwe eisen kunnen voldoen. Dit is van invloed op het level playing field tussen vervoerders. Een oplossing die in een van de gesprekken genoemd is, is om het strategische *assets* bij de aanbestedende overheid onder te brengen (en in verschillende concessies worden deze instrumenten momenteel reeds toegepast). Mogelijke alternatieven zijn (mede)financiering door de overheid en overnameregelingen.

4.2.2 Kwantiteit en kwaliteit van het aanbod

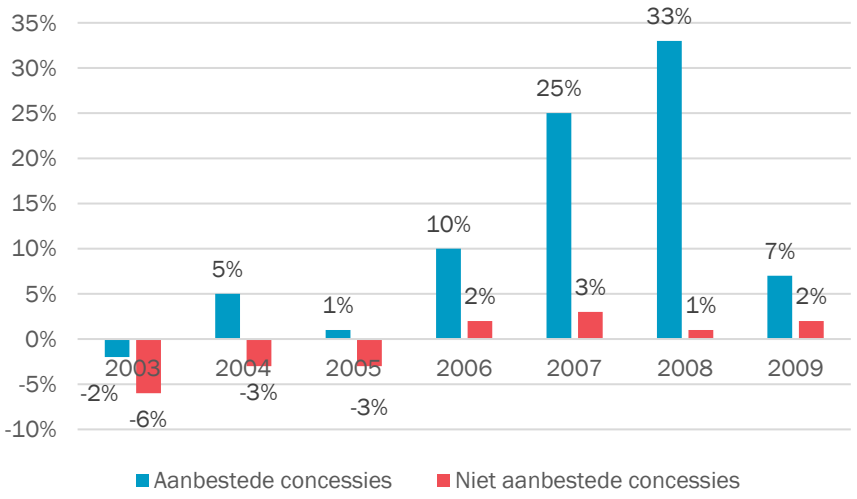
Dienstregelingkilometers/dienstregelinguren

Uit diverse onderzoeken blijkt dat de omvang van het aanbod (gemeten in dienstregelinguren of dienstregelingkilometers) in de eerste jaren na invoering van de Wp2000 is toegenomen. Effecten zijn zichtbaar na start van een nieuwe concessie[83]. In twee studies is expliciet een vergelijking gemaakt tussen de groei in

[81] Mouwen 2016.
[82] CROW-KpVV (2019a).
[83] MuConsult (2004), Berenschot (2004), Twynstra Gudde (2010)

aanbestede concessies en groei in niet-aanbestede concessies (alle modaliteiten). Uit beide studies blijkt dat het aanbod sneller groeit in aanbestede concessies (zie figuur 4.1)[84].

Figuur 4.1 Gemiddelde groei aanbod openbaar vervoer binnen concessies (alle modaliteiten, excl. HRN, op basis van voertuig- en dienstregelinguren)



Bron: Mouwen (2016), bewerking Decisio

Uit onderzoek van MuConsult[85] blijkt dat na aanbesteding vrijwel in alle onderzochte cases het aantal haltes, de frequentie en het aantal ontsloten plaatsen toeneemt of gelijk blijft. In een ECMT paper[86] wordt ook de link gelegd tussen aanbesteden en een toegenomen frequentie. Berenschot[87] vindt echter geen aantoonbaar effect op frequenties en overstapmogelijkheden. Wel is er een link tussen aanschaf van nieuw materieel en aanbesteden, een conclusie die ook in het ECMT paper wordt onderschreven. De meest recente gegevens aangeleverd door de decentrale overheden laten zien dat het aanbod de laatste jaren stabiel is.

[84] Mouwen (2016) en Berenschot (2004)
[85] Bron: MuConsult (2004) Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor- stad- en streekvervoer
[86] Bron: The European Conference of Ministers of Transport (2007) Competitive tendering of rail services
[87] Berenschot (2004), Evaluatie aanbesteding OV-concessies

Noord-Holland Noord en Friesland
Het aanbod aan treinvervoer in Noord-Holland Noord (sprinters en intercities, die deels als stoptreinen worden ingezet; onderdeel HRN) en Friesland (aanbesteed) heeft zich vergelijkbaar ontwikkeld tussen 2008 en 2018. In beide gebieden is het aanbod stabiel gebleven, met uitzondering van de toevoeging van de sneltrein Leeuwarden-Groningen in 2010. Ook in het busvervoer is de ontwikkeling in dienstregelinguren in deze periode gelijk op gegaan; busvervoer in beide gebieden was openbaar aanbesteed. In een eerdere periode is wel een verschil zichtbaar. Het aantal dienstregelingkilometers in Friesland bleef in de periode 2003-2006 achter bij die in Noord-Holland Noord. In Friesland was het busvervoer toen nog onderhands gegund, terwijl het in Noord-Holland Noord al was aanbesteed. Na aanbesteding in 2007 maakt het aantal dienstregelingkilometers in Friesland een sprong, en haalt de ontwikkeling Noord-Holland Noord in. Deze casus laat dus een effect zien van aanbesteden in het busvervoer die in lijn is met andere onderzoeken. In het spoorvervoer zien we geen noemenswaardige verschillen.

Amsterdam en Utrecht
In Amsterdam (inbesteed) en Utrecht (aanbesteed) zien we grote verschillen in de ontwikkeling van het aantal dienstregelingkilometers. In Amsterdam is dit tussen 2014 en 2018 (licht) gedaald, terwijl dit in Utrecht juist is toegenomen. Deze ontwikkelingen zien we op alle modaliteiten. Hoewel dit in lijn is met de 'beleidstheorie' dat aanbesteden leidt tot meer aanbod, spelen in deze gevallen waarschijnlijk specifieke eisen van de vervoersautoriteiten een belangrijkere rol. Zo wordt in Amsterdam al enige jaren zeer sterk gestuurd op kosten.

Kwaliteitsaspecten en innovatie

Marktwerking en de concurrentieprikkel die hiermee geïntroduceerd wordt, leidt volgens de economische theorie tot toenemende innovatie. Het beeld dat uit de gesprekken met aanbestedende overheden en vervoerders volgt is dat er de afgelopen 20 jaar sprake is geweest van vele verschillende vormen van innovatie. Zo is onder andere flexibel openbaar vervoer en digitalisering van reisinformatie ingevoerd. Maar deze innovaties kunnen zowel bij bruto-contracten als bij netto-contracten plaatsvinden, en ook zowel bij aanbesteding als bij inbesteding. En op het onderhands gegunde HRN zijn deze innovaties ook zichtbaar (o.a. inzet van slimme technologie voor reisinformatie, zitplaatszoeker etc.).

De ervaringen van de overheden laten zien dat veel afhankelijk is van omstandigheden en contract-insteek. Belangrijke succesfactoren zijn, enerzijds, het realiseren van een juiste balans tussen de vrijheden en risico's die aan de vervoerders worden gegeven, en anderzijds, het opbouwen van het juiste kennisniveau aan de kant van de bestellende overheid.

Een recent voorbeeld van een innovatieve ontwikkeling in het OV is de introductie van elektrisch busvervoer. Kijkend naar het aantal elektrische bussen dat al in gebruik is dan valt op de stadsvervoerders hier enigszins achterlopen op de concessies die openbaar zijn aanbesteed. Verklaring hiervoor is dat bij

aanbesteden bij de start van een nieuwe concessie een logisch moment is om te innoveren. Dan wordt de hele vloot doorgaans in één keer vernieuwd waardoor innovaties ineens worden doorgevoerd. Bij inbesteding is dit een meer geleidelijk proces, waarbij vernieuwd wordt wanneer voertuigen afgeschreven zijn. Dit zorgt voor geleidelijke instroom.

In de ogen van overheden leidt de aanbestedingssystematiek bij vervoerders inderdaad tot het formuleren van substantiële innovaties in hun biedingen, al wordt er zowel vanuit de ambtelijke kant als vanuit de kant van de vervoerders gewezen op de soms te hooggespannen verwachtingen van de politiek. Door een aantal overheden worden er ook zorgen geuit over het feit dat er geregeld door aanbestedingen (te) grote beloftes worden gemaakt om aanbestedingen te winnen, die vervolgens niet altijd (even makkelijk) te realiseren zijn tijdens de concessieperiode. Daarnaast ervaart een aantal overheden een verschil in de wensen van overheden en de mogelijkheden van vervoerders ten aanzien van het tempo van innovaties. Overheden innoveren bij aanbesteding het liefst in grote stappen naar (nieuwe) maatschappelijke waarden, maar tegelijkertijd ervaren ze dat vervoerders relatief beter zijn in het in kleine stappen innoveren naar meer efficiëntie, bij voorkeur tijdens de looptijd van de concessie.

Bij betrokkenen bestaan verschillende ideeën over de mogelijkheden voor innovaties in concessies. Door marktwerking zijn er in aanbestede concessies in meer prikkels tot innovaties. Maar deze manifesteren zich vooral rond de aanbesteding en dus bij de concessievernieuwing. Gedurende de looptijd van de concessies geeft een aantal partijen aan dat de samenwerking bij inbestede en onderhands gegunde concessies makkelijker tot innovatie leidt. Vervoersautoriteiten die met inbestede en aanbestede concessies werken melden wisselende ervaringen.

Tarieven

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven zijn, vergeleken met 2009, de prijzen van het openbaar vervoer in 2019 met bijna 30 procent (zonder inflatiecorrectie) gestegen. Deze prijsstijging is een reactie op de stijgende kosten van het OV[88]. Toenemende kosten van het regionaal OV zijn onder meer het gevolg van de jaarlijkse indexatie van de exploitatiebijdrage aan de vervoerder; de zogenoemde OV-index. Deze index lag tussen 2009-2014 gemiddeld rond de 3 procent. Deze stijgende kosten voor decentrale overheden werden initieel gecompenseerd door indexatie van de BDU en een jaarlijkse stijging van de BDU. Beiden zijn echter de afgelopen jaren (gedeeltelijk) afgeschaft, waardoor de OV-index niet langer wordt gecompenseerd

[88] P2 (2018)

door de groei van de BDU. Daarnaast heeft de afschaffing van de strippenkaart en de overstap naar de OV-chipkaart in 2012 voor een prijssprong gezorgd die de jaren daarna doorzet. Een meer recente oorzaak die ten grondstag ligt aan de stijgende kosten voor OV-bedrijven zijn de hogere kwaliteitseisen die er in bestekken worden gesteld, onder andere aan sociale veiligheid. Tot slot is er de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het verbeteren van de toegankelijkheid van de haltevoorzieningen.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben in grote mate bijgedragen aan de tariefverhogingen in het OV. De tariefverhogingen zijn om deze reden niet zozeer toe te schrijven aan de introductie van marktwerking, maar zijn primair het gevolg van:

- Overige ontwikkelingen (introductie OV-chipkaart);
- Beleidskeuzes ten aanzien van de bekostiging van het OV (afschaffing indexatie BDU);
- Veranderde maatschappelijk verwachtingen van het OV (hogere kwaliteitseisen).

4.2.3 Personeel

De causaliteit tussen marktwerking en arbeidsvoorwaarden is eerder onderzocht door Van der Meer, Schaapman & Aerts.[89] Volgens hen is de relatie tussen marktwerking en arbeidsvoorwaarden zelden systematisch onderzocht en blijkt deze allesbehalve eenduidig te zijn. Ze concluderen dat concessiewisselingen leiden tot verminderde loyaliteit van het personeel en werkgevers hebben minder belang in investeren in werknemers. Op basis van een case study van Veolia/BBA concluderen de onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam dat personeelsbeleid behoorlijk is veranderd en dat marktwerking met name gevolgen op het terrein van werkzekerheid (direct personeel toegenomen, indirect personeel afgenomen), ziekteverzuim en werkdruk (beide toegenomen) heeft gehad. Van der Meer, Schaapman & Aerts spreken ook van een ‘verminderde loyaliteit aan het bedrijf’ en geven aan dat vervoersbedrijven minder lijken te investeren in het personeel.

Werkgelegenheid

De cijfers over ontwikkelingen in de werkgelegenheid zoals in hoofdstuk drie gepresenteerd, bieden onvoldoende houvast om conclusies te trekken over een mogelijke relatie tussen openbaar aanbesteden en werkgelegenheid. Het is aannemelijk dat door de efficiëntere werkwijzen, maar ook automatisering en het uitbesteden van activiteiten, per saldo minder werknemers werkzaam zijn in het openbaar vervoer. Tegelijkertijd zijn er signalen dat het de OV-bedrijven veel moeite

[89] Van der Meer, M., Schaapman, M., & Aerts, M. (2007).

kost om voldoende personeel te vinden (er wordt onder andere geworven in het buitenland).

Arbeidsvoorwaarden

Als we kijken naar de ontwikkeling van het salaris in de verschillende CAO's die in de OV-sector van toepassing zijn, zien we vergelijkbare trends in stijging van de lonen (zowel begin- als eindtrede). Opvallend is dat de CAO-lonen (eindtrede) van machinisten bij NS lange tijd op een hoger niveau lagen dan de lonen in de CAO Multimodaal inclusief machinistentoeslag, maar dat deze sinds 2019 vergelijkbaar zijn. In alle CAO's is sprake van een vakantietoeslag (overal 8%) en een eindejaarsuitkering (sterk uiteenlopend). Ook is in alle CAO's een onregelmatigheidstoeslag van toepassing. Verschillen zijn met name te zien op de onderdelen die te maken hebben met de arbeidsduur: vakantiedagen, het aantal uren per werkweek en het aantal ADV/ATV-dagen. Ook de pensioenregelingen zijn verschillend, evenals toeslagen voor overwerk en reiskostenregelingen.

Uit een analyse van de ontwikkelingen in contractloonmutaties (zie hoofdstuk 3) is inzicht verkregen in hoe de ontwikkeling van de lonen in de in het OV gehanteerde CAO's zich verhoudt tot die in andere, min of meer vergelijkbare sectoren en het Nederlandse gemiddelde. Voor zowel een Nederlandse gemiddelde, als de sector- en ondernemings-CAO's in het OV en vergelijkbare sectoren geldt dat de contractloonontwikkeling een grillig patroon vertoont. Op een enkele uitzondering na, nemen de lonen jaarlijks toe. De toename per jaar ligt grofweg tussen de 0 en 3 à 4 procent. Na één of enkele jaren van relatief sterke toename, volgt in alle gevallen een relatief kleinere toename en na een relatief beperkte toename volgt een sterkere toename. Dit patroon is te zien bij zowel ondernemings-CAO's van NS en GVB als in de sector-CAO van het openbaar vervoer. Ook bij taxi en goederenvervoer zien we dit. We concluderen hieruit dat de *ontwikkeling* van de contractlonen in het OV niet verschilt tussen NS/GVB en de ondernemingen die vallen onder de CAO Openbaar Vervoer. Ten aanzien van de arbeidsduur valt op dat er sinds 2011 nauwelijks tot geen veranderingen zijn in de duur van een werkdag, het aantal roostervrije dagen, de jaarlijks bedongen arbeidsduur en normale arbeidsduur.

Een aandachtspunt bij de arbeidsvoorwaarden is dat in praktijk personeel in het regionale busvervoer niet altijd onder de CAO Openbaar Vervoer werkt. Dit komt doordat gewerkt wordt met uitzendkrachten en inhuur/onderaanneming. Er worden bijvoorbeeld gepensioneerde buschauffeurs via onderaannemingsconstructies ingezet. Ook wordt gewerkt met uitzendkrachten. Uitzendkrachten worden volgens de CAO Openbaar Vervoer beloond, maar er zijn wel verschillen in secundaire

arbeidsvoorwaarden zoals pensioenen en opleiding. Ook wordt (volgens vakbond FNV in toenemende mate) werk uitbesteed aan BV's waar het personeel onder de CAO voor besloten vervoer valt. Ontwikkelingen over het aantal of aandeel werknemers in het regionale openbaar vervoer dat niet onder de CAO Openbaar Vervoer valt, hebben we niet cijfermatig in beeld kunnen brengen. Dat er constructies bestaan waarbij concessiehouders werk uitbesteden aan BV's waarvoor de CAO besloten vervoer van toepassing is, heeft volgens de regionale vervoerders te maken met flexibiliteit.

Observaties uit het werkveld

Tijdens de gevoerde gesprekken is het onderwerp arbeidsvoorwaarden besproken. Hieronder volgt een aantal observaties die in de gesprekken naar voren zijn gekomen.

- Zowel de vakbonden als de regionale vervoerders beamen de stelling dat de CAO en de afspraken die daarin over arbeidsvoorwaarden worden gemaakt, het resultaat zijn van de situatie op de arbeidsmarkt en de onderlinge posities bij de onderhandelingen. Hierin speelt in belangrijke mate dat de organisatiegraad in het openbaar vervoer groot is.
- Volgens de regionale vervoerders biedt het streekvervoer (bus) een relatief goed salaris voor het type werk. Het salarisniveau is marktconform en stijgt sneller dan in andere sectoren.
- Het feit dat er voor spoorpersoneel verschillende CAO's zijn, wordt door de regionale vervoerders en door de personeelsleden als onwenselijk gezien.
- De machinisten die we tijdens de focusgroepbijeenkomst gesproken hebben, beschouwen de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden van NS als beter dan die van de overige vervoerders. Het gaat dan onder meer om werkzekerheid, een vaste standplaats, roostering (minder gebroken diensten) en de mogelijkheden voor vrij reizen.
- Regionale vervoerders ervaren concurrentie op de arbeidsmarkt van de stadsvervoerders, met name in de omgeving van Amsterdam en Rotterdam.
- Regionale vervoerders beschouwen de CAO als beperkend voor de vrijheid/flexibiliteit voor efficiëntere personeelsinzet.

Arbeidsinhoud

In hoofdstuk 3 hebben we een aantal veranderingen beschreven in de inhoud van het werk van personeel in het openbaar vervoer. In dit hoofdstuk gaan we in op hoe personeelsleden deze veranderingen ervaren. We baseren ons daarbij op 'observaties uit het werkveld', met name tijdens gesprekken met personeel, vakbonden en vertegenwoordigers van de regionale vervoerders. Met name voor de bevindingen uit de focusgroepen geldt dat we niet weten hoe representatief deze zijn. Zoals eerder opgemerkt waren meer kwantitatieve analyses niet mogelijk binnen de scope van dit onderzoek.

De vakbonden en het personeel in de focusgroepen geven concrete voorbeelden van zaken die zij als werkdrukverhogend beschouwen:

- Er is te weinig tijd voor pauzes.
- Er is sprake van rituitval door materieelgebreken en personeelstekort.
- Vakantie- en verlofaanvragen zijn lastiger dan in het verleden.
- Bij ziekteverzuim wordt druk uitgeoefend om zo snel mogelijk weer aan de slag te gaan.

Ook de regionale vervoerders (h)erkennen in de gesprekken en ook in artikel 100 van de CAO Openbaar Vervoer de hoge werkdruk.

De streekvervoerders zien dat het aantal uren dat chauffeurs daadwerkelijk rijden ten opzichte van het totaal aantal uren dat ze werken bij hen sterker is toegenomen dan bij de stadsvervoerders. Oftewel, er zit relatief weinig 'lucht' in de dienstregelingen en dit heeft effect op de werkdruk die het personeel ervaart.

De overgang van een concessie betekent voor personeel meer dan 'een andere kleur overhemd'. Personeelsleden krijgen te maken met veranderingen in management, materieel, dienstregelingen, procedures, standplaats etc. Werknemers geven aan dat dit leidt tot stress en verhoging van de werkdruk. Ter illustratie enkele voorbeelden hoe dit ontstaat:

- Een andere standplaats kan betekenen dat de woon-werkreistijd toeneemt.
- De veranderingen als gevolg van de concessiewisseling kunnen resulteren in (meer) ontevreden reizigers; chauffeurs en frontpersoneel ondervinden hier negatieve gevolgen van[90].
- Wanneer uitzendkrachten niet overgenomen worden ontstaat extra werkbelasting bij het overige personeel.
- Doordat personeelsleden zich meer verbonden voelen met het werk dan met het bedrijf, wordt er een geringere saamhorigheid tussen 'vaste' en 'flexibele' arbeidskrachten ervaren.

Hoewel artikel 37 van de Wet personenvervoer 2000 en de aanwezigheid van CAO's basis voor continuïteit bieden bij concessiewisselingen zorgen ze niet voor een volledige voortzetting van de bestaande situatie. De overname van personeel geldt niet voor uitzendkrachten en voor indirect personeel geldt dat soms moeilijk aantoonbaar is dat werknemers bij een bepaalde concessie horen.

In de focusgroepbijeenkomst met machinisten (van zowel NS als regionale vervoerders) hebben we gesproken over de veranderingen in de inhoud van het werk. In ieder geval een deel van het personeel ziet de veranderingen als negatief, met name omdat het in hun eigen woorden leidt tot een verhoging van de werkdruk.

[90] Dit is vaak van tijdelijke aard. De algemene trend is dat reizigerstevredenheid toeneemt.

Ook is hier gesproken over de verschillen in opleiding/opleidingseisen bij verschillende vervoerders. De machinisten geven aan dat zij in de praktijk zien dat deze verschillen leiden tot o.a. een vermindering van het veiligheidsbewustzijn bij sommige ondernemingen. Dit komt ook naar voren in onderzoek van de ILT.[91] Daarin wordt geconcludeerd dat spoorwegondernemingen de vakbekwaamheid van de machinist onvoldoende borgen, wat leidt tot incidenten, die van invloed zijn op de punctualiteit, bedrijfszekerheid, economische aspecten en veiligheid. Volgens de ILT liggen oorzaken bij de werving, selectie, leerbehoefte, kennis van specifieke regels van machinisten en bij tijdsdruk bij de spoorwegonderneming. Een voorbeeld hiervan dat de ILT benoemt in haar rapport is dat bij sommige concessiewisselingen spoorwegondernemingen in korte tijd veel machinisten moesten selecteren en opleiden en de machinisten onvoldoende ervaring en routine hadden. Daarnaast speelden ook oorzaken en omstandigheden mee als infrastructurele wijzigingen en materieel dat niet tijdig beschikbaar bij de toename van het aantal incidenten. Uit onze gesprekken met stakeholders is naar voren gekomen dat bij de decentralisatie van spoordiensten van NS naar regionale vervoerders, relatief weinig personeelsleden de overstap maken van NS naar een nieuwe concessiehouder. Over het algemeen worden de arbeidsvoorwaarden bij NS als aantrekkelijker gezien dan die in de CAO Multimodaal en ook de inhoud van het werk speelt een rol. Medewerkers hadden de keuze om bij NS te blijven en veel hebben hier gebruik van gemaakt. Het gevolg is dat de regionale vervoerders moeite hebben om tijdig ervaren personeel te werven voor de spoordiensten in een nieuwe concessie.

Arbeidsomstandigheden

Arbeidsomstandigheden zijn al enige tijd onderwerp van maatschappelijk debat. In het OV krijgt o.a. sociale veiligheid veel aandacht. In 2016 is het Integraal Actieprogramma Sociale Veiligheid gestart om het aantal incidenten te verminderen. Een vergelijking van de ontwikkeling in het percentage van de personeelsleden in het openbaar vervoer dat slachtoffer was van feitelijke incidenten en de introductie van marktwerking laat geen relatie zien. Het percentage personeelsleden dat aangeeft zich (zeer) onveilig te voelen was voor de introductie van marktwerking 6 tot 8 procent. Sinds het openbaar vervoer aanbesteed wordt, varieert het tussen de 4 en 12 procent[92].

[91] Inspectie Leefomgeving en Transport (2018b).
[92] Op basis van de de tweejaarlijkse CROW-KpVV monitor naar de sociale veiligheid.

4.2.4 Productiekosten

De ontwikkeling van de kostendoelmatigheid en productiviteit van het OV is in diverse onderzoeken onderzocht. Hieruit komt naar voren dat In de periode van ca. 2000 – 2013 sprake was dalende kosten per eenheid. In recente jaren (2013 – heden) is in veel concessies geen verdere daling zichtbaar en soms een stijging. Dit speelt zowel bij aanbestede als bij inbestede concessies. Dalende kosten per dienstregelinguur duiden niet per definitie op een verbeterde efficiëntie. Dit kan te maken hebben met vooral een uitbreiding in de daluren. Bij eventuele toekomstige budgetbeperkingen zal er vooral gesneden worden in het aanbod op rustige uren. Hierdoor zullen de totale kosten dalen maar de kosten per eenheid stijgen. Het is mogelijk dat dit mechanisme ook een deel van de geconstateerde trend van oplopende kostprijzen bij recente aanbestedingen verklaart.

Kostenreducties en contractvernieuwingen

Mouwen (2016) heeft onderzoek gedaan naar de introductie- en ontwikkelingsperiode van marktwerking (ca 2000 - 2013). Als een contract voor de eerste keer wordt vernieuwd, dalen de operationele kosten met 10 procent. Contracten die minstens twee keer zijn vernieuwd leiden tot een extra kostendaling van 6 procent. De effecten van kostenreducties nemen af over de tijd. Daarnaast is opvallend dat als een nieuwe vervoerder de zittende vervoerder vervangt, de kosten (en dus de subsidies) toenemen. OV-autoriteiten betalen 8 procent meer vergeleken met aanbestedingen waar de zittende vervoerder wint. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat nieuwe vervoerders doorgaans beter scoren op kwaliteitscriteria dan zittende vervoerders, ondanks dat hun biedingsprijs hoger is. Mouwen constateert verder dat het effect van aanbesteden afwezig is, hetgeen suggereert dat de dreiging van aanbesteding in een markt waarin de meerderheid van de concessies openbaar wordt aanbesteed voldoende is voor kostenreducties.

Om een volledig beeld te krijgen van de kostendoelmatigheid dient ook naar de kostenverhogende elementen van openbaar aanbesteden gekeken te worden, te weten de ex ante transactie- en transitiekosten. Mouwen constateert dat in kleine concessiegebieden de transactiekosten 17 tot 40 procent bedragen van de subsidiebesparingen door contractvernieuwing. Bij grotere contracten neemt dit af tot 4 tot 10 procent.

Belangrijkste oorzaak voor de daling van de kosten in de periode tot ca. 2013 was het vernieuwen van een contract en niet zo zeer de aansturingsvorm (aanbesteden of inbesteden/onderhands gunnen). Het openbaar aanbesteden van een contract blijkt geen additioneel effect te hebben op de kostenreducties, omdat de ‘dreiging’ van aanbesteding al tot kostenreducties leidt. Het *type* contract (netto, bruto) is wel bepalend voor de hoogte van deze reducties, waarbij netto contracten gemiddeld sterkere reducties laten zien. De effecten van kostenreductie nemen overigens af in de tijd (zie kader)[93].

Een analyse van Veeneman et al. laat zien dat zowel aanbestede als inbestede concessies hun efficiëntie hebben verbeterd; een inbestede concessie als die van Amsterdam zelfs sterker dan het gemiddelde van de aanbestede concessies[94]. Tegenover de subsidiebesparing die contractvernieuwing met zich mee brengt, staan overigens ook kostenverhogende elementen (transactie- en transitiekosten). Uit Mouwen (2016) blijkt echter dat deze kostenverhogende elementen lager zijn

[93] Mouwen 2016.

[94] Veeneman, Urlings en Van de Velde (2014).

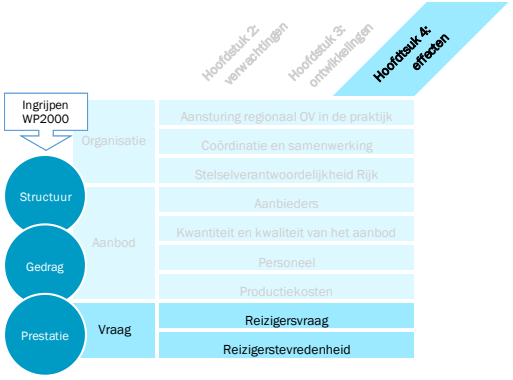
dan de subsidiebesparing, waardoor het netto-effect positief is. De transactiekosten als gevolg van openbare aanbesteding worden geschat op vier tot acht miljoen euro per concessie[95].

Observaties uit het werkveld
Uit de diverse gesprekken met vervoerders komt het volgende naar voren. Men is het over het algemeen eens met de constatering dat het neerleggen van de ontwikkelfunctie bij de vervoerder een positieve impact heeft op de efficiency. Hier staat tegenover dat de risico's wel te dragen moeten zijn door vervoerders. Zo is er in Utrecht vanwege de vele bouwwerkzaamheden in de stad gedurende de lopende concessie gekozen voor een bruto-contract, met gedeelde opbrengstverantwoordelijkheid. OV-bedrijven hadden het risico niet aangedurfd met een netto-contract.

Met het proces vernieuwing concessies en contracten zijn ook kosten gemoeid (technische en juridische kosten voor het maken van programma's van eisen, bestekken en contracten ,maar ook de kosten OV-bedrijven maken voor het doen van een inschrijving). Deze kosten worden vaak aangeduid met term transactiekosten. De transactiekosten van inbesteding worden door vervoerders in het algemeen lager ingeschat dan de transactiekosten bij openbaar aanbesteden. Er is overigens niet of nauwelijks harde informatie bekend over de daadwerkelijke omvang van de transactiekosten. In praktijk hangt veel af van de wijze waarop aanbestedingen en inbesteding worden georganiseerd. Bij inbesteding zijn er relatief grote verschillen in werkwijzen: er kan sprake zijn van een bieding, wat relatief hoge kosten met zich meebrengt, maar ook kan het zijn dat vervoerder en OV-autoriteit in een dialoog tot afspraken komen.

4.3 Vraag naar openbaar vervoer

4.3.1 Reizigersvraag

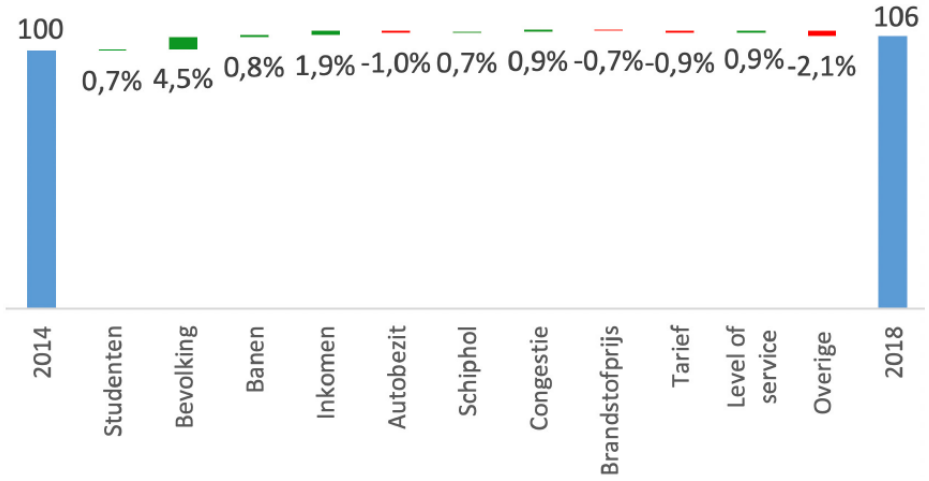


Veranderingen in vraag naar openbaar vervoer kunnen samenhangen met diverse ontwikkelingen: veranderingen in het aanbod van openbaar vervoer (omvang of kwaliteit), maar bijvoorbeeld ook met demografische ontwikkelingen. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid heeft onderzoek gedaan naar verklarende factoren van ontwikkelingen in het openbaar vervoer[96]. Figuur 4.2 laat zien in welke mate verschillende factoren hebben bijgedragen aan de groei in het aantal reizigerskilometers voor bus, tram en metro en in figuur 4.3 staat eenzelfde analyse voor de trein. Het overgrote deel van de groei wordt verklaard door factoren waar de gunningsvorm geen effect op heeft: bevolkingsgroei, studentengroei, banengroei, inkomensgroei, de ontwikkeling van Schiphol en de brandstofprijs.

[95] Movares, Goudappel Coffeng en Rebelgroup (2013)
[96] Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2019). Mobiliteitsbeeld 2019

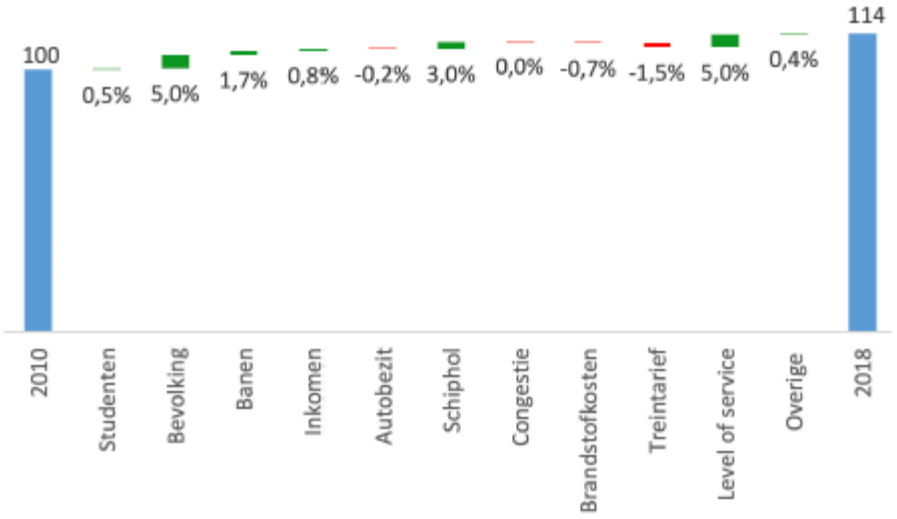
Factoren waar marktwerking invloed op kan hebben zijn het tarief en het kwaliteitsniveau ('level of service' in de figuur), en mogelijk de categorie 'overige factoren' (niet gespecificeerd/onverklaard). Onder kwaliteitsniveau OV wordt verstaan: frequenties, netwerkuitbreiding en aansluitingen.

Figuur 4.2 Verklaring van de ontwikkeling reizigerskilometers bus, tram, metro 2010-2018



Bron: KiM

Figuur 4.3 verklaring van de ontwikkeling reizigerskilometers trein, 2010-2018



Bron: KiM

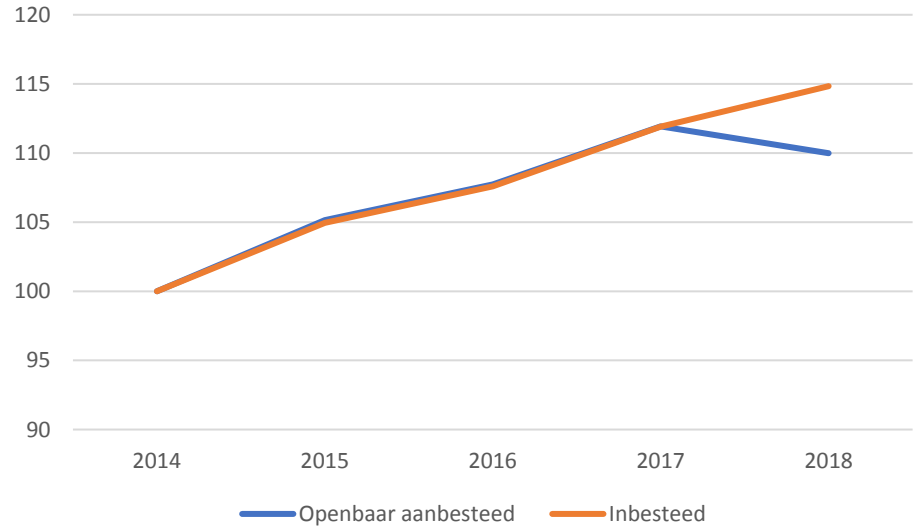
Twee derde van de ontwikkeling in de vraag naar het openbaar vervoer kan worden verklaard door autonome ontwikkelingen zoals bevolkingsgroei. Maximaal een derde van de ontwikkeling zou eventueel beïnvloed kunnen worden door de gunningswijze.

De meeste onderzoeken uitgevoerd naar het effect van aanbesteden vinden geen aantoonbaar causaal verband tussen aanbesteden en het aantal reizigers en/of reizigerskilometers in het openbaar vervoer[97]. In de ontwikkeling van het bus-, tram- en metrovervoer zien we in de periode 2002-2011 (toen nog niet alle concessies openbaar waren aanbesteed of inbesteed), geen duidelijke verschillen in de ontwikkeling van de vraag in openbaar aanbestede en onderhands gegunde concessies.

Recente data van het CROW-KpVV (zie figuur 4.4) laten ook voor de afgelopen jaren nauwelijks verschillen zien tussen inbestede en openbaar aanbestede concessies. Tussen 2014 en 2017 heeft de totale openbaar vervoersvraag in openbaar aanbestede en inbestede concessies zich ontwikkeld in een gestage gelijkwaardige tred. De reizigerskilometers in beide gunningsvormen stijgen in deze jaren met 12 procent. In 2018 is er wel een verschil. Het totale aantal reizigerskilometers in openbaar aanbestede concessies daalde met 1,7 procent ten opzichte van 2017, terwijl inbestede concessies wederom een groei lieten zien (2,6 procent). Die laatste groei komt grotendeels op het conto van de metro, aangezien het aantal reizigerskilometers voor de metro 8,3 procent is gestegen. Het metrogebruik krijgt voornamelijk een impuls door de introductie van de Amsterdamse Noord/Zuid-lijn, terwijl ook het metro-gebruik in Rotterdam een (lichte) toename kent in 2018.

[97] Berenschot (2004); Twynstra Gudde (2010); ECMT (2007).

Figuur 4.4 Index reizigerskilometers bus, tram en metro naar marktvorm



Bron: CROW-KpVV

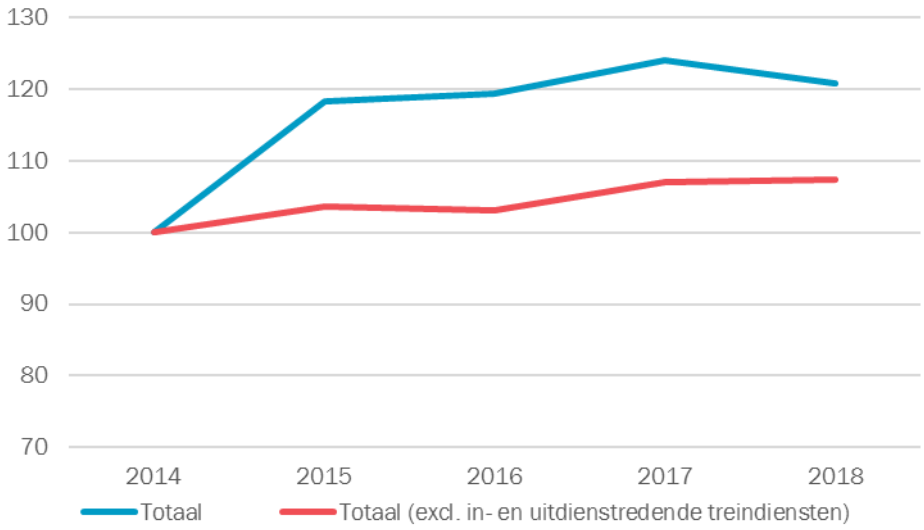
Bij regionale treindiensten wordt in verschillende onderzoeken een stijging in reizigersvraag waargenomen in de jaren direct na start van de concessie. Dit zien we weer vooral in onderzoeken die de beginperiode van aanbestedingen analyseren (ca. 2000 tot 2006). MuConsult[98] ziet een positief effect van marktwerking op de vraag (ritten, reizigers en reizigerskilometers voor concessies met treindiensten; in concessies met enkel busvervoer daalde de vraag. In een onderzoek naar de vervoersvraag op 20 gedecentraliseerde spoorlijnen in de periode 2002 tot 2006 komt het KiM tot de conclusie dat aanbesteden een positief effect heeft op de vraag[99]. Aanbesteden leidt tot aanpassingen in materieel en dienstverlening, wat doorwerkt in een positief effect op de vraag. Het KiM constateert dat tussen 2002 en 2006 de reizigersgroei op gedecentraliseerde lijnen groter was dan de groei landelijk[100]. Circa 75 procent van deze groei betreft nieuwe reizigers; circa 25 procent van de groei op gedecentraliseerde lijnen komt van reizigers die overstappen vanuit bus naar trein, bijvoorbeeld omdat busverbindingen parallel aan het spoor zijn opgeheven of omdat het bus- en treinnetwerk beter geïntegreerd zijn.

In de Staat van het OV publiceert CROW-KpVV reizigerskilometers op alle lijnen in het regionale spoor voor de periode 2014 t/m 2018 (zie figuur 4.5). In deze periode is het totale aantal reizigerskilometers op regionale lijnen toegenomen met 21

[98] MuConsult (2004).
[99] KiM (2008).
[100] In het aangehaalde onderzoek is dit verschil evident. Ander onderzoek (eveneens van het KiM) laat een heel beperkt verschil zien van net boven versus net onder 8%.

procent. In deze cijfers zitten echter nieuwe lijnen en ook zijn lijnen opgeheven. Zo zijn in de periode 2014 tot en met 2018 in Limburg twee lijnen gedecentraliseerd en overgegaan naar het regionale spoor en is de treindienst Zwolle-Enschede toegevoegd aan het beheer van provincie Overijssel. Daarnaast is de Hoekse Lijn in de MRDH onttrokken aan het spoornetwerk en overgeheveld naar de metro, en ontbreken cijfers van Arnhem - Tiel. Als we deze lijnen buiten beschouwing laten komt de groei in reizigerskilometers op de regionale lijnen uit op 7,4 procent in de periode 2014-2018.

Figuur 4.5 Index reizigerskilometers regionale treindiensten, 2014=100



Bron: CROW-KpVV

Het aantal reizigerskilometers op het HRN laat in dezelfde periode een groei van 9% zien. Hierbij geldt dat het HRN zowel snel- als stoptreinen omvat, terwijl het regionale spoor hoofdzakelijk om stoptreinen gaat.Het is niet bekend welke verschillen er zijn tussen de ontwikkeling van de snel- en stoptreinen op het HRN.

Een andere indicator is de ontwikkeling van het vervoer in het eerste jaar na aanbesteding. CROW-KpVV heeft in de periode in de periode 2004 t/m 2018 van veertien regionale treinlijnen het aantal reizigerskilometers in het jaar voor en het jaar na start van de concessie vergeleken. Hieruit komt een gemiddelde groei in reizigerskilometers van 6,4 procent in het eerste jaar na aanbesteding, maar ook hier zijn grote individuele verschillen zichtbaar. Deze groei kan bestaan uit nieuwe reizigers, of uit bestaande reizigers die voorheen van een andere treindienst gebruik maakten.

De verschillen in de ontwikkelingen op de langere termijn zijn onduidelijk. Volgens gecorrigeerde data van de NS (alleen de lijnen die ook in 2018 nog tot de concessie van NS behoren) is er op het hoofdrailnet tussen 1997 en 2018 een groei van het aantal reizigerskilometers van 46 procent gerealiseerd. Van veel lijnen die sindsdien zijn gedecentraliseerd zijn ook gegevens gepubliceerd over 1997. Vergeleken met recente gegevens zijn er weer flinke individuele verschillen zichtbaar, in totaal een lichte daling. Gezien de trend en methodebreuken is echter onduidelijk wat deze cijfers waard zijn.

4.3.2 Reizigerstevredenheid

Algemeen klantoordeel

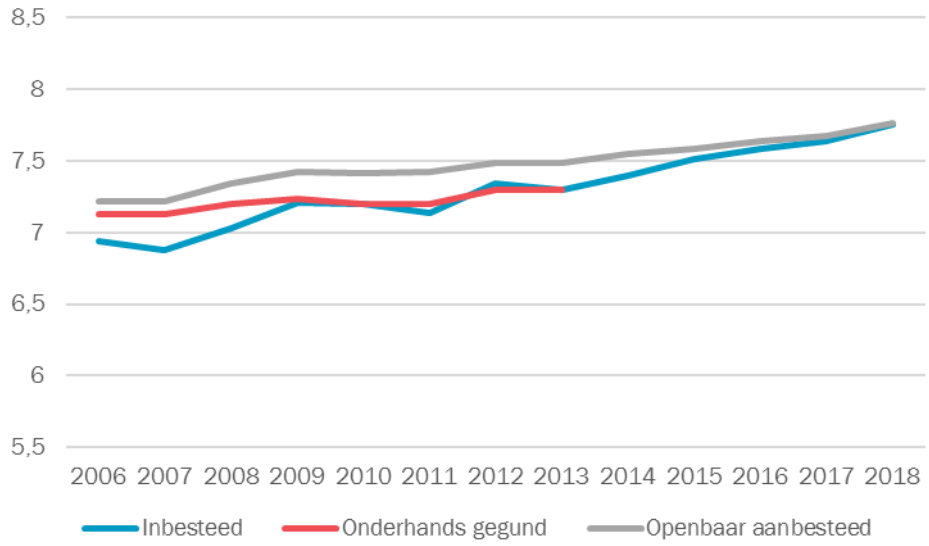
Uit de literatuur blijkt dat klanttevredenheid over het algemeen stijgt bij aanbesteden, al gaan ook deze onderzoeken over de beginperiode na invoering van Wp2000. Daarbij wordt door MuConsult onderscheid gemaakt tussen trein en bus: klanttevredenheid stijgt gemiddeld genomen bij bus, en daalt bij trein. Berenschot vindt geen effect op klanttevredenheid met kwaliteit van het aanbod (haltedichtheid, frequentie, overstapmogelijkheden, netwerklengte en lijnlengte). Ten slotte blijkt uit onderzoek van SEO dat klanttevredenheid tussen 2004 en 2010 hoger is als een concessie meerdere keren is aanbesteed[101]. De hoofdlijn uit de literatuur is dat aanbesteden in de beginperiode in ieder geval bij busconcessies tot een hogere reizigerstevredenheid heeft geleid. Dit effect is met de tijd echter afgenomen.

Analyse van klantoordelen uit de OV-klantenbarometer (figuur 4.6) bevestigt bovenstaande resultaten grotendeels. In het bus-, tram- en metrovervoer zien we duidelijk dat in de beginperiode klanttevredenheid in openbaar aanbestede concessies hoger was dan in onderhands gegunde en later in te besteden concessies. Nadat alle onderhands gegunde concessies waren aanbesteed bleef er nog verschil over tussen openbaar aanbestede en inbestede concessies. De afgelopen vijf jaar heeft klanttevredenheid in inbestede concessies echter een inhaalslag doorgemaakt, anno 2018 zit klanttevredenheid van inbestede concessies op hetzelfde niveau als de openbaar aanbestede concessies. Recentelijk lijken de verschillen tussen marktvormen te vervagen. Het lijkt erop dat de grootste ‘winst’ voor reizigers door aanbesteden inmiddels behaald is. Naast de lange termijn trend is er het effect op de korte termijn: de verandering in klanttevredenheid in het jaar direct na start van de eerste concessie na

[101] SEO (2012).

aanbesteding. Dan zien we een kleine sprong van gemiddeld 0,2 punten in klanttevredenheid in het bus-, tram- en metrovervoer.

Figuur 4.6 Ontwikkeling klantoordeel bus, tram, metro per marktvorm



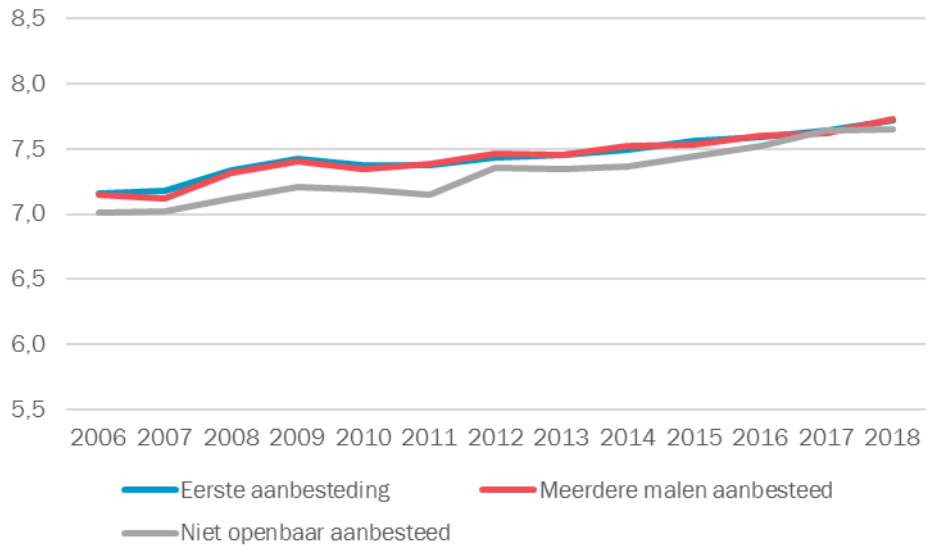
Bron: OV-Klantenbarometer 2018. Bewerking Decisio

In de literatuur is ook sprake van een leereffect: al naar gelang een concessie vaker is aanbesteed is de klanttevredenheid hoger. Het verschil in klanttevredenheid neemt echter wel af naar mate de concessie vaker is aanbesteed[102]. De klanttevredenheid neemt nog wel toe, maar in mindere mate dan na eerste aanbesteding. De studie laat zien dat de meest invloedrijke factoren op klanttevredenheid frequentie, op tijd rijden, reistijd en netheid van het voertuig zijn.

Op basis van de OV-klantenbarometer (figuur 4.7) zien wij het leereffect van meerdere aanbestedingen echter niet direct terug. Het verschil in klantoordeel tussen concessies voor de eerste keer aanbesteed en concessies meerdere keren aanbesteed lijkt nihil. Wel zien we duidelijk het leereffect van de niet openbaar aanbestede concessies, waarvan de klanttevredenheid anno 2017 op het niveau van de aanbestede concessies ligt.

[102] Mouwen (2016)

Figuur 4.7 Oordeel klanttevredenheid op basis van aantal keer aanbesteed (excl. HRN)



Bron: OV-klantenbarometer 2018, bewerking Decisio

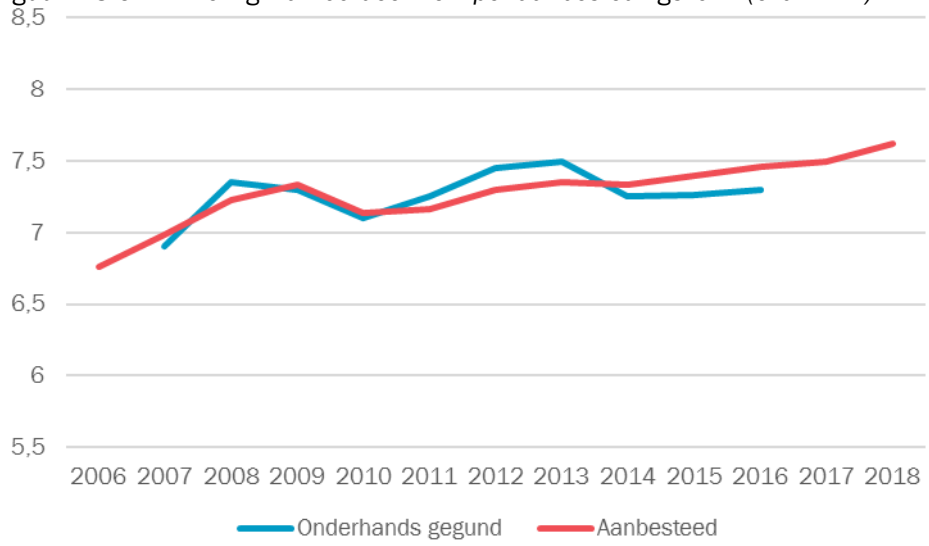
In het regionale treinvervoer zien we geen verschil in klanttevredenheid op de lange termijn, daar heeft klantwaardering zich gelijkmatig ontwikkeld bij de onderhands gegunde en openbaar aanbestede concessies (zie figuur 4.8)[103]. Klanttevredenheid op het hoofdrailnetwerk laat eenzelfde positieve ontwikkeling zien tussen 2001 en 2018[104]. Lange termijn verschillen zijn dus klein. Op de korte termijn zien we wel verschil. In het eerste jaar na aanbesteden maakt de klanttevredenheid een sprong van gemiddeld 0,6 punten. Hoogstwaarschijnlijk is dit het effect van aanschaf van nieuw materieel, dat doorgaans direct na aanbesteding plaatsvindt. Ook de eerdergenoemde studie van het KiM[105] laat zien dat de grootste veranderingen in materieel en dienstregeling worden gemaakt in het eerste jaar na aanbesteding.

[103] Vanaf 2018 wordt ook het hoofdrailnetwerk van NS meegenomen in de OV-klantenbarometer (deze valt in de categorie onderhands gegund). Het klantoordeel over de periode 2006-2017 bevat alleen treindiensten die zijn gedecentraliseerd, en onderhands zijn gegund. Treindiensten van NS reizigers zijn dus wel meegenomen in de gehele periode 2006-2018

[104] Klanttevredenheid op het hoofdrailnetwerk is niet toegevoegd aan onderstaande grafiek over klanttevredenheid treindiensten, aangezien hierover op een andere wijze wordt gerapporteerd en cijfers daarmee niet direct vergelijkbaar zijn.

[105] KiM (2008).

Figuur 4.8 Ontwikkeling klantoordeel trein per aanbestedingsvorm (excl. HRN)

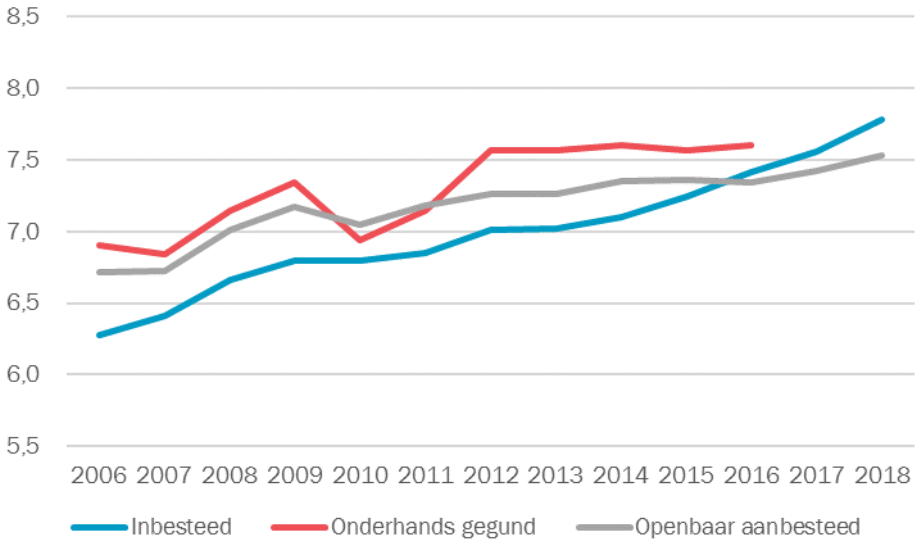


Bron: OV-Klantenbarometer 2018. Bewerking Decisio

(Basis)voorzieningen

Het effect van openbaar aanbesteden op het niveau van basisvoorziening lijkt beperkt te zijn. Op het gebied van veiligheid en betrouwbaarheid (de basisbehoefte uit de piramide) vraagt de OV-klantenbarometer naar het reizigersoordeel op onder ander punctualiteit en sociale veiligheid. Op punctualiteit blijkt dat onderhands gegunde concessies over het algemeen beter scoren dan openbaar aanbestede concessies (zie figuur 4.9). Het klantoordeel voor inbestede concessies laat sinds 2006 een stabiele groei zien, waarbij het klantoordeel op punctualiteit in 2006 lager was dan onderhands gegunde en openbaar aanbestede concessies, maar sindsdien sneller is gestegen waardoor de score in 2015 openbaar aanbesteed heeft ingehaald.

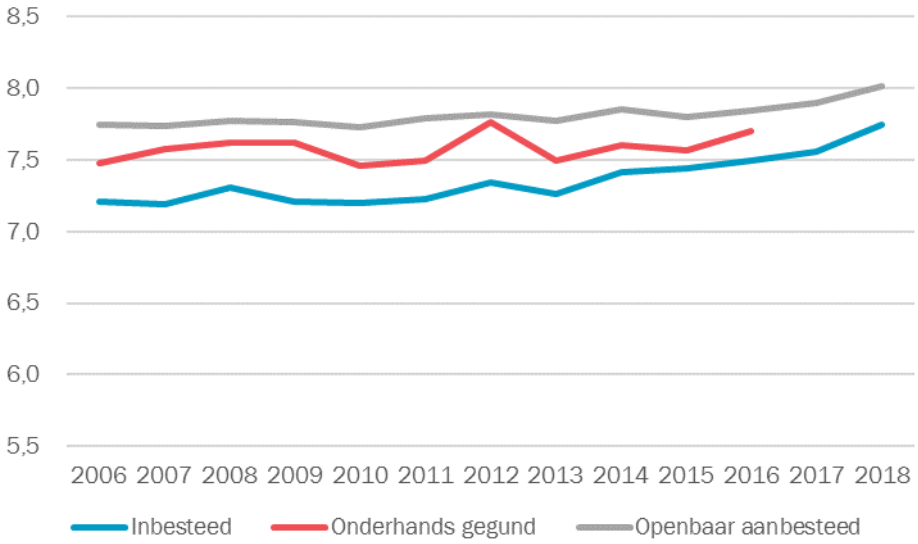
Figuur 4.9 Klantoordeel punctualiteit per aanbestedingsvorm (excl. HRN)



Bron: OV-klantenbarometer

Het klantoordeel over sociale veiligheid (figuur 4.10) is het hoogst in concessies waar openbaar is aanbesteed. Daarna volgen de onderhands gegunde concessies (excl. HRN) en ten slotte de inbestede concessies. Belangrijke notie is dat de inbestede concessies het stadsvervoer in de grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag omvatten, dat speelt mee in een lager veiligheidsgevoel. De veiligheidsmonitor 2017 van het Centraal Bureau van Statistiek laat zien dat de veiligheidsbeleving in deze drie steden gemiddeld ongunstiger is dan het landelijk gemiddelde. Het klantoordeel sociale veiligheid is zowel in het openbaar aanbestede vervoer als het inbestede vervoer verbeterd sinds 2006, waarbij vooral in de laatste vijf jaar een ontwikkeling is te zien. Het klantoordeel in inbestede concessies is relatief sneller gestegen dan het klantoordeel openbaar aanbesteed, waardoor het verschil tussen de twee marktvormen verkleind is.

Figuur 4.10 Klantoordeel sociale veiligheid per aanbestedingsvorm (excl. HRN)



Bron: OV-klantenbarometer

Als de basisbehoeften van reizigers vervuld zijn worden comfort en beleving belangrijk. In openbaar aanbestede concessies ligt het klantoordeel op comfort gerelateerde onderwerpen in vrijwel elk jaar hoger dan het klantoordeel voor onderhands gegunde en inbestede concessies. Als we het klantoordeel op onderhands gegunde en inbestede concessie onderling vergelijken zien we geen duidelijk patroon: afhankelijk van het jaar en indicator wisselt waar de beoordeling het hoogst is.

De exacte invulling van basisvoorzieningen verschilt in de tijd. Er is discussie (geweest) over wc's in stoptreinen, en in de loop der tijd is bijvoorbeeld airconditioning en recenter Wifi of stopcontacten in de meeste concessies een standaardvoorziening geworden die vaak ook worden geëist in programma's van eisen. Daarmee wordt het niveau van voorzieningen in grote mate bepaald door eisen gesteld door de decentrale overheid bij aanbesteding. Mogelijke verschillen zijn dan ook vooral een effect van decentralisatie en niet zo zeer van marktwerking.

Aandachtspunt voor reizigers vormen de verschillen wat betreft toegankelijkheid tussen de concessies. Reizen is daarmee lastiger voor reizigers met bijzondere behoeften. Een ander effect dat samenhangt met samenwerken, maar ook met het feit dat vervoerders concurrenten zijn, zien we op het vlak van reisinformatie. Nu wordt reisinformatie gedeeld door vervoerders aan services als 9292.nl, dit heeft echter wat voeten in de aarde gehad, aangezien concurrerende vervoerders niet

zomaar concurrentiegevoelige informatie willen delen (zie bijlage 3 voor een nadere uitwerking op het thema reisinformatie).

4.4 Andere effecten

Een gevolg van de veranderingen die plaatsvinden bij een concessiewisseling is dat dit veiligheidsrisico's met zich mee kan brengen. Specifiek voor het spoor is hier onderzoek naar gedaan door de Inspectie Leefomgeving en Transport.[106] De Inspectie heeft de ervaringen van drie concessiewisselingen op het spoor in beeld gebracht. Zij concludeert dat de ervaringen een consistent beeld vormen en komt tot de volgende bevindingen:

- De tijd tussen de gunning van de concessie en de start van de nieuwe dienstregeling is substantieel te kort (machinisten aantrekken en opleiden kost tijd, materieel kan een lange levertijd hebben, materieelervaring opdoen kost tijd)
- Nieuwe spoorwegondernemingen onderschatten de hoeveelheid werk
- Medewerking van vertrekkende spoorwegonderneming is nodig
- Onvolledige dossieroverdracht door spanning tussen privacy en veiligheid
- Ervaringsgraad van machinisten laag, doordat zij niet altijd overstappen
- Veel publieke aandacht bij start van de concessie verhoogt de druk
- Concessiewisselingen vaak op kwetsbaar moment
- Infrastructurele wijzigingen verhogen de druk
- Schaarse capaciteit hindert proefdraaien

De ILT heeft op basis van haar bevindingen ook aanbevelingen richting betrokken partijen gedaan. Het onderzoek en de aanbevelingen hebben opvolging gekregen, waarover de Tweede Kamer is geïnformeerd.[107] Uit de Kamerstukken blijkt dat uitkomsten van het ILT-onderzoek zijn besproken met de concessieverleners en dat samen met hen en vervoerders is bezien of (wettelijke) maatregelen kunnen helpen om deze risico's aan te pakken. De opvolging van (de aanbevelingen uit) het onderzoek van de ILT naar de ervaringen van concessiewisselingen zijn onderdeel van een bredere aanpak van stoptonend sein passages (STS-passages). In het STS-verbeterprogramma zijn afspraken gemaakt en maatregelen getroffen om de veiligheid te verbeteren. Deze worden ook gemonitord.

[106] Inspectie Leefomgeving en Transport (2018a).
[107] Tweede Kamer (2019a) Tweede Kamer (2019b).

4.5 Samenvatting/conclusies

In de afgelopen 20 jaar zien we dat het aanbod van het openbaar vervoer is toegenomen, de efficiency is toegenomen en de klanttevredenheid is verhoogd. Ook pakken overheden, OV-bedrijven en anderen, coördinatievraagstukken in het algemeen goed op. Het effect van marktwerking in deze ontwikkelingen is echter lastig te duiden. Door een veelheid aan ontwikkelingen binnen en buiten de sector en een beperkte hoeveelheid statistisch betrouwbare gegevens is een causaal verband tussen marktwerking en waargenomen ontwikkelingen niet aantoonbaar. Wel is het aannemelijk (en de perceptie van betrokkenen) dat de concurrentie bij de aanbestede concessies en de dreiging van concurrentie bij de onderhands gegunde concessies heeft bijgedragen aan de verbeterde prestaties, zowel financieel als voor reizigers.

Organisatie

Met herhaaldelijk aanbesteden hebben de concessieverlenende overheden kennis en ervaring opgedaan en lessen geleerd. Deze lessen en de consequenties die hieraan worden verbonden zijn niet overal gelijk en constant: er is niet een ideale of optimale vorm van aanbesteden en aansturen. Samenwerking op concessie-overstijgende thema's heeft geleid tot een aantal kwaliteitsverbeteringen in het OV, maar kent ook een paar aandachtspunten: gemakkelijker betalen en toegankelijkheid zijn niet overal goed op elkaar afgestemd. Knelpunten spelen vooral bij concessiegrenzen, waar verschillende vervoerders andere systemen/werkwijzen hebben.

Aanbod

De keuze voor grotere concessies heeft geleid tot het aantrekken van de huidige bedrijven en een andere rol voor de touringcar- en taxibedrijven (nu in een aantal gevallen alleen nog als onderaannemer actief). De kwaliteit en kwantiteit van het aanbod zijn toegenomen. Bij aanbesteden zijn prikkels ingebouwd (of eisen gesteld) die met name bij concessiewisselingen leiden tot aanpassingen in dienstregelingen en voorzieningen aan boord. Ook is er sprake van gemiddeld nieuwer materieel. Bij inbesteding/onderhandse gunning gaat dit proces geleidelijker.

Contractvernieuwing leidt tot kostenreducties bij aanbesteden en inbesteden. Bij aanbesteden doet de concurrentie zijn werk, bij inbesteden/onderhands gunnen speelt de dreiging van aanbesteden een rol.

Bij deze indirecte prikkels die ontstaan door de dreiging van marktwerking, is de werking op lange termijn een aandachtspunt. Indien in praktijk nooit wordt aanbesteed zal de dreigende werking van potentiele concurrentie afnemen. In een

markt waarin meerdere aanbieders actief zijn speelt ook mee dat partijen van elkaar leren, wat bijdraagt aan een relatief snelle en brede adoptie van technieken en werkvormen. Dit speelt tussen aanbestede concessies, maar dit heeft ook (o.a. via de aanbestedende overheden) invloed op de inbestede en onderhands gegunde concessies. Ook dit mechanisme heeft bijgedragen aan het huidige kwaliteitsniveau van het OV in Nederland.

De toegenomen aandacht voor efficiëntie heeft voor in ieder geval een deel van het personeel in het streekvervoer geleid tot een hogere werkdruk en spanningen bij concessiewisselingen. Voor personeel in het regionale spoorvervoer is een effect dat de inhoud van het werk is veranderd na decentralisaties.

Vraag

Bij regionale treindiensten waar is in het eerste jaar na aanbesteding een groei zichtbaar. Dit heeft waarschijnlijk te maken met uitbreiding van de dienstregeling en nieuw materieel. Daarnaast kan ook een verschuiving van bus naar trein een rol spelen. Op de langere termijn zien we geen evidente verschillen in de ontwikkeling van het aantal reizigers als gevolg van aanbesteden, inbesteden of onderhands gunnen. Dit heeft deels ook te maken doordat andere factoren (zoals demografische ontwikkelingen) dominanter zijn.

Ook reizigerstevredenheid laat een sprongetje zien in het eerste jaar na aanbesteden bij bus, tram en metro. Waarschijnlijk speelt ook hier de inzet van nieuw materieel en aanpassingen in de dienstregeling een rol. Ook hier zien we dat op de langere termijn geen significante verschillen in de geanalyseerde ontwikkelingen zichtbaar zijn.

5. Een blik over de grens

In dit hoofdstuk werpen we een blik over de grens om ons een beeld te vormen van welke ontwikkelingen zich in ons omringende landen hebben voorgedaan. We doen dit achtereenvolgens voor het stad- en streekvervoer en het spoor, aan de hand van zes thema's:

- Worden openbaar vervoerdiensten aangeboden door de vrije markt of besteld door overheden?
- Wie zijn de betrokken (vervoers)overheden?
- Hoe hebben ze hun interne governance georganiseerd?
- Hoe is de ontwikkelingsfunctie belegd tussen de betrokken actoren?
- Wat is de aard van de relatie met de vervoerder(s) (contractueel of anders)? en
- Hoe wordt er omgegaan met investeringen en beheer van productiemiddelen met een lange levensduur?

Bij het trekken van conclusies uit buitenlandse voorbeelden dient rekening te worden gehouden met plaatselijke doelen en omstandigheden die kunnen afwijken van de Nederlandse praktijk. Denk bijvoorbeeld aan de interactie met maatregelen die het gebruik van de auto beïnvloeden (zoals tolmaatregelen).

5.1 Stad- en streekvervoer

De hier samengevatte beschrijving van institutionele raamwerken in het stad- en streekvervoer in een aantal landen is een weergave van een opeenstapeling van jaren aan observaties en analyses rond dit thema[108]. Drie landen/gebieden (Londen, Scandinavië en Frankrijk) zijn hieruit geselecteerd, aangevuld met korte aanvullende opmerkingen over een paar andere landen (waaronder België en Duitsland). Dit geeft een algemeen beeld van de belangrijkste institutionele raamwerken voor de organisatie van het OV in Europa. Ook illustreert het de diversiteit in lokale praktijken en ervaringen met concurrentie in het OV. Aan het einde van deze paragraaf schetsen we het contrast tussen deze praktijken en die in Nederland.

5.1.1 Groot-Brittannië

De vrije markt (deregulering) is in Groot-Brittannië *buiten* Londen ingevoerd. Hier is geen sprake van aanbesteding van concessies. Er is concurrentie tussen vervoerders op de weg. In praktijk gebeurt dit overigens maar in beperkte mate.

[108] Hoofdstuk 9 van het proefschrift "Competition in public transport" (Van de Velde, D.M., 2019).

In de Londense agglomeratie organiseert “Transport for London” (bekend als TfL) het openbaar vervoer als één geïntegreerd vervoersysteem. Tfl doet dat met een systeem van aanbestedingen en niet volgens het vrije marktinitiatief, zoals elders in Groot-Brittannië. TfL is feitelijk de voortzetting van wat vroeger het publieke openbaar-vervoerbedrijf van Londen was. Dit is in Nederland te vergelijken met GVB, RET of HTM. Als organisatie staat het onder de directe verantwoordelijkheid van de burgemeester van Londen. De London Assembly (25 democratisch gekozen leden) roept de democratisch gekozen burgemeester van Londen ter verantwoording en is verantwoordelijk voor verschillende beleidsdomeinen naast vervoer.

TfL plant het gehele vervoersnetwerk (waaronder de busdiensten, de metro en enkele spoordiensten). Het bepaalt de tarieven, is verantwoordelijk voor de marketing en is opbrengstverantwoordelijk. Vervoerders voeren de diensten uit die door TfL gedefinieerd zijn (lijnvoering, frequenties of dienstregeling), zij hebben opbrengstverantwoordelijkheid of ontwikkelvrijheid.

In de bussector worden de door TfL geplande diensten in bruto vervoerscontracten aanbesteed. De vervoerders dragen de productiekostenrisico’s maar niet de opbrengstrisico’s, dat doet TfL. Lijnen worden meestal individueel of in kleine bundels aanbesteed en variëren in omvang van enkele tot 50 voertuigen. De typische contractperiode is 5 jaar (+ 2 jaar verlenging afhankelijk van de geleverde prestaties). Jaarlijks wordt zo 15-20% van de routes aanbesteed, waarbij er om de paar weken kan worden geboden op een reeks lijncontracten. De metrodiensten worden verzorgd door TfL zelf met een interne vervoerder. Enkele regionale spoorwegdiensten worden door TfL aanbesteed. Het geheel van alle modaliteiten staat onder één eenduidige ‘look-and-feel’ van TfL. Het krachtige beeldmerk van Tfl wordt als dusdanig door de klanten herkend. Bussen en stallingen worden beheerd door vervoerders, die ook gebruik maken van de leasemarkt. Spoorwegactiva worden beheerd door het interne metrobedrijf van TfL, en enkele spoorlijnen worden door de landelijke inframanager Network Rail beheerd.

De invoering van aanbestedingen in Londen wordt internationaal gezien als een schoolvoorbeeld van goede governance in het openbaar vervoer. Voorafgegaan door 50 jaar waarin het openbaar vervoer door één publieke vervoerder werd verzorgd, werd de lijn-gebaseerde aanbestedingsvorm al in 1984 ingevoerd. Daarbij werden de productiediensten van het voormalige overheidsbedrijf gesplitst in 12 garage-eenheden. Deze moesten vervolgens, als overheidsbedrijven naast nieuwe private marktpartijen, in concurrentie aan de aanbestedingen meedoen. De ervaringen met de nieuwe benadering waren grotendeels positief. Zo was in 1989

een kwart van de diensten aanbesteed met kostenbesparingen van 17,5%, wat ook toeliet een stijging van het vervoersaanbod met 6% te realiseren. Indirect was er ook een positief efficiency-effect op de niet-aanbestede diensten. Mede door deze resultaten is het nooit gekomen tot het invoeren van de vrije markt in Londen, zoals (om dogmatische redenen) in de rest van het VK in 1986 wel gedaan was.

Ondanks de goede resultaten met de bruto-contracten verlangde de nationale overheid halverwege de jaren '90 van Londen, voornamelijk vanuit dogmatische overwegingen, dat netto-contracten (dus met opbrengstverantwoordelijkheid voor de vervoerder) zouden worden ingevoerd. Dit bleek geen succes – er was geen duidelijk verschil in prestatie, maar wel problemen met het toekennen van opbrengsten. De aanbestedingen werden duurder. Een aantal jaar later werd dit beleid daarom alweer teruggedraaid. Wel werden in de nieuwe bruto-contracten steeds meer kwaliteitsincentives (voor regelmatig rijden, betrouwbaarheid, rijstijl, staat van het voertuig, ...) ingebracht.

In het jaar 2000, 16 jaar na invoering, waren alle lijnen aanbesteed. Er waren toen 6 grote aanbieders die 90% van de market in handen hadden, en 16 kleinere vervoerders. Het aantal inschrijvingen was gemiddeld 2,5 per lijn. Het is sindsdien een stabiele vorm van aanbesteden gebleken die internationaal veel gekopieerd wordt.

5.1.2 Scandinavië (Denemarken, Zweden en Noorwegen)

Openbaar vervoer wordt georganiseerd door regionale vervoersautoriteiten, feitelijk in monopolie. Dit principe is geschonden door de 'deregulering' die in 2012 in Zweden is geïntroduceerd. Hiermee is het exclusiviteitsrecht van de aanbestede contracten afgeschaft en is er een vrije markt naast de aanbestede diensten ontstaan. Op de korte afstanden heeft dit overigens tot nu toe maar zeer weinig effect gehad. Op de langere afstanden bestond de vrije markt (dus geen aanbestedingen) overigens al. Dit was met name in Zweden en Noorwegen het geval, met een uitgebreid netwerk van lange-afstandsbusdiensten.

De regionale vervoersoverheden nemen in Scandinavië meestal de vorm aan van een samenwerking tussen lokale autoriteiten (regio, provincie en/of gemeenten). Verschillende ontwikkelingen kunnen worden waargenomen in de verschillende landen in overeenstemming met opeenvolgende nationale hervormingen van lokale overheden. Zo is in Zweden een brede beweging waar te nemen naar grotere 'regio's'.

De vervoersautoriteit, in politieke zin, beschikt meestal over een administratieve eenheid die belast is met het plannen en beheren van het openbaar vervoer. In de grotere Scandinavische steden resulteert deze eenheid uit de doorontwikkeling van het voormalige gemeentelijke vervoerbedrijf. Deze heeft gaandeweg alle vervoerdiensten en bestaat inmiddels uitsluitend nog uit de planningskern van de voormalige stedelijke vervoerders. Dit is zichtbaar in Kopenhagen, Stockholm of Oslo (en het is vergelijkbaar met Londen). De administratieve eenheid kan ook opgesteld zijn als regionaal openbaarvervoer-bureau. Sommige van deze planningsinstanties zijn georganiseerd als afzonderlijke bedrijven volgens het privaatrecht, als NV in handen van de regionale overheid), andere maken gewoon deel uit van de overheid. Dit is vergelijkbaar met het OV-Bureau Groningen-Drenthe in Nederland. Langzame veranderingen kunnen worden waargenomen met de oprichting dan wel de afschaffing van openbaarvervoer-bureaus in Noorwegen, of met de versterking van de macht van de politieke overheid in Zweden ten koste van de macht van hun bestaande openbaarvervoer-bureaus. Zo heeft in zowel Zweden als Noorwegen de wijze van aansturing van het openbaar vervoer tot de nodige discussie geleid. In Zweden ontstond de perceptie dat de als te groot gepercipieerde zelfstandigheid van de openbaarvervoer-bureaus er de politieke invloed op het openbaar vervoer beperkte. Dit was een reden voor Zweden om in 2012 hervormingen aan te brengen die ten koste gingen van de zelfstandigheid van de bestelorganisaties van de regionale overheden. Er bestaan overigens nauwelijks contractuele regelingen tussen overheid en openbaarvervoer-bureau. De sturing door de (samenwerkende) regionale overheden op hun OV-planningsdiensten is meestal vrij rechtstreeks.

De Scandinavische opzet betekent dus dat de vervoersautoriteit, via haar vervoersplanningsorgaan, verantwoordelijk is voor het ontwerp en de marketing van het openbaar vervoer. Vervoerders hebben er in principe geen verantwoordelijkheid voor het ontwerp van diensten. Ze moeten de vooraf centraal bepaalde diensten nauwgezet uitvoeren en worden onderworpen aan diverse kwaliteitsmanagementsystemen met bijbehorende (financiële) prikkels. Busexploitanten worden meestal gecontracteerd via openbare aanbestedingen, met behulp van op lijnen gebaseerde contracten (individuele lijnen of lijnbundels). De relatief kleine omvang van deze buscontracten betekent dat de meeste overheden meerdere (of zelfs een veelheid) aan contracten beheren en regelmatig te maken hebben met het organiseren van een aanbesteding. Hierdoor hebben ze relatief snel ‘geleerd’ van hun ervaringen en verbeteringen in contracten aangebracht. Hoewel het principe van aanbesteden niet ter discussie staat, zijn er in Zweden en Denemarken gevallen waar te nemen waarbij vanwege zorgen over stijgende kosten een paar overheden, na ervaringen met aanbestedingen, weer zijn overgegaan tot het oprichten van een interne vervoerder (de achtergronden hierbij zijn thans

onderwerp van onderzoek). Metro- en tramdiensten worden aangeboden door interne exploitanten van de vervoersautoriteit (Oslo) of worden aanbesteed (Stockholm, Kopenhagen). Investeringen in bussen vallen onder de verantwoordelijkheid van de gecontracteerde vervoerders. Er bestaan verschillende andere regelingen voor railgebonden voertuigen.

In het algemeen is men in de Scandinavische praktijk van kortlopende bruto-contracten geëvolueerd naar iets langere contracten met kwaliteitsincentives. Er is echter ook een aantal experimenten en ontwikkelingen waar te nemen in de richting van contracten die van de vervoerders verwachten dat zij bijdragen aan de ontwikkeling van de diensten, met name gedurende de contractperiode, door middel van incentives gerelateerd aan klantaantallen. Deze beweging, die een stap in de richting van de Nederlandse 'ontwikkeling van de aanbestedingsfunctie' betekent, is het duidelijkst zichtbaar in Zweden. Vooralsnog heeft het weinig successen geboekt in die zin dat het nog niet tot meer reizigers heeft geleid[109]. Uit interviews blijkt de houding van de betrokken partijen ook een rol kan spelen. Zo blijken de planners hun macht te willen behouden. Ook de formulering van de contracten speelt een rol, bijvoorbeeld bij de ijking van de prikkels; een probleem dat eerder ook in Nederland waar te nemen was. Ook kan het feit dat men nog maar aan het begin van de leercurve zit een rol spelen.

5.1.3 Frankrijk

Openbaarvervoersdiensten worden in Frankrijk georganiseerd door lokale of regionale overheden. Volgens de wet hebben ze d mogelijkheid om de vervoersdiensten zelf te produceren of bij vervoerders te bestellen; in dat geval dient er aanbesteed te worden. Er bestaan in Frankrijk talloze vormen van samenwerking tussen lokale overheden, gefaciliteerd door het zeer flexibele Franse wettelijke kader voor intergemeentelijke samenwerking. Meerdere van deze regelingen geven toegang tot het heffen van een lokale OV-belasting voor het subsidiëren van openbaar vervoer. De geleidelijke uitbreiding van deze belastingmogelijkheid tot kleinere samenwerkingsverbanden in de loop der jaren heeft geleid tot een toenemende neiging tot intergemeentelijke samenwerking. De vervoersautoriteit is in de regel georganiseerd binnen het ambtenarenapparaat van de bevoegde overheid of diens samenwerkingsverbanden.

In essentie worden in de Franse steden en agglomeraties (waarvan sommigen zeer klein) contracten voor hele netwerken van OV-diensten gegund. De vervoerders worden er geacht een substantiële rol te spelen bij het ontwerpen van de diensten.

[109] Pyddoke and Lindgren, 2018.

Ook dragen ze het commerciële risico van de activiteiten, naast de contractuele betaling van de overheid; al met al een situatie die niet veel verschilt van de Nederlandse opzet met de Wp2000. Ondanks dit algemene principe is de werkelijkheid soms minder duidelijk omdat de vervoerscontracten vaak veel voorschriften kennen die de vrijheid van de vervoerders aanzienlijk kunnen inperken; vaak meer dan in Nederland.

De contractuele relatie tussen vervoersautoriteit en vervoerder vloeit in de meeste gevallen voort uit een aanbesteding. Onderhandelingen worden altijd gebruikt voor de gunning. De uitzondering op aanbestedingen zijn de overheden die ervoor gekozen hebben om een eigen interne vervoerder de diensten toe te vertrouwen; dit is – naast Parijs – in grotere steden als Toulouse waar te nemen maar ook in een aantal kleinere steden. Recenter hebben een aantal kleinere overheden, na ervaringen met aanbestedingen, en conform de hen door de wet geboden mogelijkheid, gekozen om over te gaan tot inbesteden.

De activa (bussen, garages, metro-infrastructuur en -voertuigen, maar ook de merknaam van het netwerk, e.d.) zijn meestal eigendom van de vervoersautoriteit in de stedelijke gebieden. De situatie is gevarieerder in de meer landelijke gebieden waar contracten ook vaker lijnsgewijs worden gegund.

In de afgelopen decennia waren er in Frankrijk weinig fundamentele discussies over het institutionele kader van het OV. Wel is er discussie over andere onderwerpen, zoals over intermodaliteit en samenwerking tussen vervoersautoriteiten. Sommige onderzoekers wijzen op de groeiende financiële problemen in het openbaar vervoer en stellen voor andere benaderingen te overwegen[110]. Zij zien de stijgende trend in de behoefte aan overheidsbekostiging als onhoudbaar. Ook zien ze stagnerende inkomsten, te wijten aan conservatisme en de beperkte aantrekkelijkheid van de netwerken. Ook het gebrek aan ambitie op het gebied van tariefbeleid wordt aangevoerd, dat op zijn beurt mogelijk gemaakt wordt door het gemak waarmee publiek geld beschikbaar is via de eerdergenoemde OV-belasting (*Versement Transport*). Ook vragen ze aandacht voor het complexe en kostbare proces dat met de typische netwerkaanbestedingen in Frankrijk gemoeid is. Er is ook kritiek op het ondoorzichtige aanbestedingsproces. Een belangrijke constatering is dat de risico-aversie van zowel de aanbestedende dienst als de vervoerders leidt tot zeer gedetailleerde contracten. Er wordt daarom gepleit voor vervanging van de nauw omschreven contractuele bepalingen door vrijere prestatie-gebaseerde contracten (meer in lijn met sommige Nederlandse praktijken). Het aantal aanwezige concurrenten in de markt is overigens zeer beperkt. Hiervoor stellen sommigen voor

[110] Bouf, Faivre d'Arcier, 2015.

om de typische grote Franse stadsvervoercontracten in kleinere eenheden te verdelen, in de hoop dat dit tot meer concurrentie en meer kostenefficiëntie zal leiden.

5.1.4 Enkele aanvullende opmerkingen over een paar andere landen

Door gebrek aan goede nationale en internationale statistieken is een duidelijk internationaal overzicht van de verdeling tussen aanbestedingen en inbestedingen niet te geven. Wat we wel constateren is dat 'marktwerking' in de zin van aanbestedingen terrein heeft gewonnen in meerdere Europese landen. Echter, een groot deel van het openbaar vervoer in Europa wordt nog steeds door overheidsbedrijven geboden (vaak via inbesteding). Dit is gangbaar in onder andere de meeste Duitse steden, in Brussel, in Italië, in Zwitserland, maar ook in veel steden in Oost-Europa. In Vlaanderen en Wallonië bestaat een hybride situatie qua in- en aanbesteding. Zo wordt het openbaar vervoer verzorgd door een overheidsbedrijf van het Gewest (inbesteding) dat belast is met de planning van de vervoerdiensten, maar zelf ook belast is met het uitbesteden van een deel van haar diensten aan onderaannemers (een derde tot de helft van de diensten). Feitelijk functioneert dat deel van de diensten onder een regime dat goed vergelijkbaar is met het eerder beschreven Londense of Scandinavisch model. Deze wijze van contracteren, die in Wallonië net ingevoerd is, staat in Vlaanderen daarentegen op dit moment deels weer ter discussie. En in Duitsland zien we een aantal gebieden die lijn(-bundel)-aanbestedingen ingevoerd hebben (zoals de deelstaat Hessen, of de buitenwijken van München, enz.), terwijl anderen niet in deze richting bewegen.

5.1.5 Nederland vergeleken met de andere landen

Andere Europese landen hebben niet zo'n fundamentele verandering in het institutioneel kader doorgevoerd als Nederland. Wel is er in een aantal landen een toename van het gebruik van aanbestedingen waar te nemen. Zo hebben andere landen in dezelfde periode met succes aanbestedingen ingevoerd, met name Scandinavië en Londen, met aanzienlijke kostenbesparingen en prestatieverbeteringen tot gevolg. Het doel was er vooral het verhogen van de kostenefficiëntie van de bedrijven, en *niet* per se het verbeteren van de diensten; deze waren en bleven centraal gepland. Daarin verschilden de redenen voor deze hervormingen wezenlijk van die in Nederland. Ook de wijze van invoering verschilde. In veel buitenlandse gevallen (Kopenhagen, Stockholm, Londen) was het de lokale vervoersautoriteit die er haar eigen OV-bedrijf de opdracht gaf om diens eigen uitvoeringsdiensten uit te besteden via aanbestedingen. Men was namelijk (politiek) niet zo ontevreden over de door het OV-bedrijf van de overheid ontworpen diensten, wel was men er ontevreden over de kosten of de uitvoeringskwaliteit.

Dit laat een radicaal verschil zien met het doel van de hervorming (innovatie) en de wijze van invoering (aanbesteding *door de overheid*) die in Nederland werden voorgesteld. Ter verduidelijking, invoering van het Londense of Scandinavische model in Nederland zou hebben betekend dat de Nederlandse gemeentelijke vervoerders de belangrijkste actoren in het mededingingsregime zouden zijn geworden. GVB, RET en HTM hadden dan de opdracht gekregen om als aanbesteder op te treden, en de geleidelijke onderaanbesteding van hun eigen diensten te organiseren. Een dergelijke optie leek destijds in Nederland ondenkbaar gezien de toenmalige slechte reputatie van deze gemeentelijke vervoerders. Mede hierdoor werd de Franse benadering (aanbestedingen van concessieovereenkomsten voor hele netwerken door de vervoersautoriteit) als beter passend bij de Nederlandse behoefte gezien. De nadelen van het Franse systeem (minder spectaculaire resultaten dan elders, marktconcentratie en de uitdagende behoefte aan expertise aan de kant van de overheid) werden niet gezien.

De opzet van vervoersoverheden

In vergelijking met de gepresenteerde internationale ervaring kunnen we vaststellen dat de Nederlandse vervoersoverheden doorgaans minder dan in andere landen gebaseerd zijn op institutionele samenwerkingen tussen lokale overheden. Dit kan verband houden met de relatief grote omvang van Nederlandse lokale overheden. Een bijzonderheid van de Nederlandse lokale overheden is bovendien dat ze vrijwel geen belastingen kunnen heffen (hun begrotingen zijn vooral afkomstig van bijdragen van de centrale overheid), wat een groot verschil vormt met de situatie in Frankrijk of Scandinavië. Dit beperkt de autonomie van het openbaar vervoerbeleid op lokaal niveau in Nederland en heeft er toe geleid dat de Nederlandse overheden gekozen hebben voor aanbestedingsmodellen die tot maximalisatie van aanbod en kwaliteit van openbaar vervoer leiden binnen het beschikbare budget[111]. Dit leidde mogelijk ook tot perverse prikkels van het type ‘besteed het budget of verlies het’. Overigens neemt dit effect nu in omvang af, door de recente aanpassing van verdelingsregels voor nationale bijdragen. Overheden in andere landen die hun budget zelf moeten 'verdienen' door het heffen van lokale belastingen waren eerder geneigd om te kiezen voor kostenoptimalisatie of kostenminimalisatie in plaats van aanbodsmaximalisatie gelet op het te spenderen budget.

Doorgaans organiseren de overheden die verantwoordelijk zijn voor het openbaar vervoer in Nederland hun verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer met

[111] Dit effect neemt in omvang af vanwege de recente aanpassing van verdelingsregels voor nationale bijdragen.

behulp van hun eigen organisatie en ambtenaren. Deze bevinden zich 'binnen de gebouwen' van de provinciale overheid. Deze keuze is vergelijkbaar met de organisatie van veel Franse vervoersoverheden. We zien in Nederland dat de invloed van de politiek op de aanbestedingen groter of rechtstreekser is in het geval van provincies dan wanneer (eerder) stadsregio's of (thans) vervoerregio's verantwoordelijk zijn voor de aanbesteding. Hoewel in die laatste gevallen ook politieke invloed bestaat, is de indruk dat deze zich dan eerder tot de hoofdlijnen beperkt, wat vervoerder en aanbesteder meer ruimte geeft om zelf met oplossingen te komen binnen de gestelde kaders.

Een samenwerkingsverband tussen overheden, met eigen personeel, is in Nederland in het OV uitzonderlijk. Een dergelijke uitzondering is het OV-bureau Groningen-Drenthe. Dergelijke samenwerkingen zijn in het buitenland daarentegen zeer gangbaar (in Scandinavië, maar ook in Duitsland). Daar worden de taken van vraagvoorspelling, aanbodplanning, marketing, opbrengstverantwoordelijkheid en financiering veelal aan dergelijke organisaties toegekend, zoals ook in Groningen-Drenthe. En deze organisaties worden in het buitenland vaak in de vorm van afzonderlijke op commerciële leest geschoeide dochters van de samenwerkende overheden opgezet om de benodigde commerciële focus en bijbehorende handelingsruimte te kunnen hebben.

De marketingverantwoordelijkheden van de vervoerder

De keuze voor het toewijzen van de ontwikkelingsfunctie aan de vervoerder staat centraal in de Nederlandse hervorming en uiteindelijk hebben maar weinig Nederlandse overheden gekozen voor toewijzing van de ontwikkelingsfunctie aan de overheid (met bruto-kostencontracten met vooraf door de bestellende overheid bepaalde vervoersdiensten). De meeste concessies zijn thans netto-kostencontracten met op z'n minst enige vrijheid van dienstontwerp voor de vervoerder (bij de aanbesteding en/of tijdens het contract). De Nederlandse opzet is dus zeer verwant aan de principes in Franse steden (al is de Franse praktijk vaak meer dichtgetimmerd dan in Nederland). Het staat daarentegen in schril contrast met de dominante praktijk in bijvoorbeeld Scandinavië of Londen (kleinere bruto-kosten contracten met een aanbestedende instantie die de ontwikkelingsfunctie volledig zelf draagt).

De contractuele relatie met de vervoerder(s)

De Nederlandse wet laat in de regel weinig keuze aan de vervoersautoriteit. De relatie met de vervoerder moet contractueel en aanbesteed zijn. De mogelijkheid tot inbesteding in een paar stedelijke gebieden vormt daar de enige uitzondering op.

Conform ook de Europese wetgeving, biedt de situatie in de meeste andere landen meer vrijheid. De mogelijkheid tot inbesteding bestaat er als basisregel vrijwel altijd. Dit betekent overigens niet dat er veel gebruik van wordt gemaakt. Ook in Frankrijk, Denemarken of Zweden, ondanks de aanbestedingsvrijheid, wordt het merendeel van de contracten aanbesteed, dit omdat de overheden er de voordelen van inzien. Echter, er is recent ook een aantal voorbeelden in met name Frankrijk en Zweden waarbij enkele stedelijke overheden van aanbestedingen naar inbestedingen zijn overgestapt. Hun beweegredenen zijn nog nauwelijks onderzocht. Waarschijnlijk spelen eerdere teleurstellingen met aanbestedingen een rol, evenals de gedachte dat de publieke sector goedkoper kan produceren. Ook de wens om rechtstreekser en flexibeler te kunnen sturen in een periode van vergrote onzekerheid over de toekomst van het vervoersysteem is waarschijnlijk een beweegreden.

Het beheer van de productiemiddelen met een lange levensduur

In Nederland dienen vervoerders, bij aanbestedingen, zelf zorg te dragen voor bussen. Dit levert doorgaans geen problemen op mede omdat de concessieperiode (meestal 10 jaar) goed samenvalt met de afschrijvingsperiode van een busvloot.

Deze situatie verschilt van de Franse stedelijke praktijk waarin bussen en andere productiemiddelen in de regel het eigendom zijn van de overheid. Daarmee laat de Franse praktijk ook kortere contractperioden toe. Deze werkwijze vloeit in Frankrijk ten dele ook voort uit de aanwezigheid van trams en metro's als onderdeel van de stedelijke concessie. Vanwege de lange afschrijvingstermijnen van deze assets (langer dan concessieperioden) is het eigendom hiervan in de regel ook in overheidshanden.

Bij aanbestedingen per lijn of lijnbundels, zoals in Londen, Scandinavië, maar ook in België, vormen kortere contractperiodes dan de afschrijvingstermijnen van de voertuigen doorgaans geen probleem. Dit is omdat er dan met grote regelmaat kleine contracten op de markt komen via aanbesteding (vooral in Londen of Kopenhagen), waardoor de voertuigen elders kunnen worden ingezet. Wel zorgt de overgang naar elektrische bussen ook in die gebieden voor nieuwe uitdadingen die nopen tot herziening van de bestaande praktijken.

5.2 Spoor

De beschrijving in deze paragraaf is gebaseerd op een rapport dat inno-V in 2017 voor de Rijksoverheid heeft geschreven, aangevuld met enkele recente

ontwikkelingen[112]. We kijken naar dezelfde institutionele thema's als die bij de internationale vergelijking van stads- en streekvervoer zijn gebruikt. Met de selectie van landen (Duitsland, Groot-Brittannië, Zweden en Zwitserland) is beoogd de belangrijkste typen van institutionele raamwerken af te dekken.

5.2.1 Duitsland

Het langeafstandsspoorvervoer is in Duitsland formeel een vrije markt ("open access") waar het commercieel initiatief van de vervoerder leidend is. Vrijwel al het langeafstandsvervoer wordt verzorgd door DB Fernverkehr AG (onderdeel van DB), zonder contract of concessie. Hier bepaalt de vervoerder alles op basis van zijn eigen commerciële inzichten. Open toetreding door andere vervoerders is op dit moment maar zeer marginaal aanwezig en eerdere pogingen zijn uiteindelijk gestrand. Wel biedt FlixTrain thans enkele treindiensten en is voornemens dit verder uit te breiden. Voor het regionale treinvervoer is elke deelstaat vrij in het kiezen van zijn eigen regionale organisatievorm van het openbaar vervoer. In de regel worden treindiensten hier gecontracteerd aangezien ze niet op commerciële basis ontstaan.

Het federaal Ministerie voor Verkeer en Digitale Infrastructuur zorgt voor het algemeen beleid met betrekking tot de spoorwegsector in Duitsland. Elke deelstaat kent daarnaast ook zijn eigen ministerie van transport. Deze kan samenwerken met lokale en regionale overheden om regionale treindiensten te contracteren. De opzet verschilt echter per deelstaat en gebied. In veel gevallen richten lokale en regionale overheden samen, binnen elke deelstaat, OV-bureaus op ("Verkehrsverbünde") rondom één of meerdere agglomeraties. Soms is een deelstaat (zoals Beieren) zelfstandig, naast de regionale Verkehrsverbünde, verantwoordelijk voor het spoorvervoer met een eigen spoorwegbureau. Die bureaus worden vaak in de vorm van een bedrijf in publieke hand opgezet. OV-bureaus zijn meestal verantwoordelijk voor al het openbaar vervoer (tram, bus, suburbane treindiensten (S-Bahn), regionale treindiensten, vraagafhankelijk vervoer, ...) binnen een regio.

Bij het regionale vervoer voeren vervoersoverheden (via hun spoor- en/of OV-bureaus) de meeste plannings- en marketingtaken zelf uit, waaronder kaart- en tariefintegratie met al het lokale OV en veelal ook de opbrengstverantwoordelijkheid. Contracten hebben vaak een looptijd van 10-15 jaar en stellen eisen aan treinen, dienstregeling en overige dienstverlening, tegen een vooraf overeengekomen vergoeding met aan kwaliteit gerelateerde financiële prikkels. Er worden zowel bruto- als netto-contracten toegepast. DB Regio AG

[112] Van de Velde, D.M. en E. Röntgen (2017).

(onderdeel van DB) verzorgt nog een groot deel van de regionale treindiensten, dit op basis van eerder onderhands gegunde contracten. Echter, deze contracten werden en worden geleidelijk aan aanbesteed waardoor het aandeel van private vervoerders (waaronder Transdev, Keolis, Abellio, etc.) gestaag gegroeid is[113]. DB Regio doet zelf ook mee aan deze aanbestedingen en houdt zich, na efficiëntieverbeteringen, daarin goed staande. De subsidiëring per trein-km is er gemiddeld genomen gedaald met bijna een derde over de periode 1997-2014. In die periode steeg het gebruik met 50%, met name door de frequentieverhogingen die de overheden, via hun OV-bureaus, bij de vervoerders besteld hebben[114].

Een aantal vervoersoverheden is in Duitsland al langer overgegaan tot het financieren van nieuwe treinen met gunstige rente voor looptijden tussen 20-30 jaar. Met de financiële crisis van 2008 als aanleiding is dit verder gegroeid. Het materieel wordt ter beschikking gesteld aan vervoerders. Hiernaast bestaan er nog andere vormen van financiering of ter beschikkingstelling.

DB Netz en DB Station&Service zijn eigenaar en beheerder van respectievelijk alle spoorinfra en stations in Duitsland. Beide zijn onderdeel van Deutsche Bahn AG dat in overheidshanden is. DB Netz wordt door het federale ministerie betaald voor onderhoud, beheer en aanleg van het spoor. Ook betalen vervoerders een (relatief hoge) bijdrage voor gebruik van het spoor. DB Station&Service ontvangt bijdragen van vervoerders voor het gebruik van hun diensten. De deelstaten ondersteunen financieel de renovatie van regionale stations of het creëren van nieuwe haltes door DB. Vermeldenswaardig is ook dat DB in 2002 vier RegioNetze opgericht heeft waarin de productie van treindiensten en de exploitatie van infrastructuur samen worden uitgevoerd (onder formeel gescheiden bedrijven). Deze vorm van samenwerking heeft voornamelijk geleid tot de modernisering van stations en spoorbeveiliging op nevenlijnen die in deze RegioNetze zijn gegroepeerd.

5.2.2 Groot-Brittannië

Het ministerie (Department for Transport, DfT), als nationale vervoersautoriteit, besteedt het treinvervoer aan. DfT stelt de algemene strategie vast voor de spoorwegsector, bepaalt het budget ervoor, en voert de verschillende aanbestedingen uit. In Wales en Schotland zijn de regionale overheden opdrachtgevers. Sommige Engelse regionale vervoersautoriteiten hebben invloed op de specificaties van DfT en een trend naar verdere regionalisatie van de

[113] Terwijl aanbestedingen snel aan terrein winnen in het Duitse regionale spoorvervoer, wordt de rest van het (stedelijke) OV (tram, bus, …) meestal nog door gemeentelijke overheidsbedrijven zonder concurrentie uitgevoerd.
[114] Nash et al., 2019.

bevoegdheden is waar te nemen. Rond Londen wordt een aantal regionale treindiensten al beheerd door Transport for London (TfL), de geïntegreerde vervoersautoriteit voor alle vervoersdiensten binnen de Londense regio. “Open access” diensten zijn mogelijk, maar schaars, en onderworpen aan een scherpe toets via de voorafgaande goedkeuring van de regulator om cherry-picking te voorkomen.

DfT is als ministerie direct betrokken bij de organisatie van het openbaar railvervoer en het opdrachtgeverschap berust bij een interne afdeling van het ministerie. De betrokken regionale overheden organiseren het opdrachtgeverschap binnen hun ambtenarenapparaat of via hun OV-bureau (Wales, Londen). Binnen de contracten (“franchises”) heeft de vervoerder in theorie veel vrijheid om de diensten vorm te geven. In de praktijk valt dit tegen omdat DfT veel aspecten in de contracten voorschrijft. Er zijn centraal vastgestelde vereisten aan informatievoorziening en kaartverkoop. Network Rail, als publieke infrastructuurbeheerder, stelt de nodige investeringen vast in nauwe afstemming met het ministerie en de regulator. Het ministerie betaalt Network Rail een ‘network grant’ voor het beheer en onderhoud van de spoorweginfrastructuur. Een deel van de kosten wordt doorberekend aan de vervoerders via de infrastructuurvergoedingen. Network Rail is eigenaar van alle stations en exploiteert een aantal grote stations zelf. De overige stations worden door de lokale spoorvervoerders onderhouden en geëxploiteerd. De positionering en exploitatie van stations is in de afgelopen jaren geen punt van zorg geweest. Wel wordt er geconstateerd dat de vervoerders door hun relatief korte contractperiode zwakke prikkels ervaren om de stations te ontwikkelen. De landelijke aanbestede franchises kennen namelijk looptijden die sterk variëren (van 7-25 jaar). De vervoerders leasen het benodigde materieel bij private rolling stock companies maar deze markt werkt niet vlekkeloos. Zo zag de overheid zich genoodzaakt om de nieuwe vloot Intercitytreinen (IEP) zelf te bestellen maar privaat te laten financieren. Reden was dat de vervoerders geen aandacht schonken aan de totale kosten voor het gehele spoorsysteem en de relatie tussen de treinen en de onderhoudskosten aan het spoor.

De franchises zijn netto-contracten, maar een aantal zijn als bruto-contracten opgezet (zoals bij TfL) of met risicodelingsmechanismen heropgezet wegens problemen tijdens de uitvoering van (eerdere) contracten. Toch zijn de algemene prestaties positief te noemen als het gaat om de groei van het gebruik (verdubbeling van het aantal reizigers-km tussen 1995 en nu, vernieuwing van de vloot, verbetering van veiligheid, klanttevredenheid, enz.), ook zijn er sinds de invoering van aanbesteding grote efficiëntiewinsten behaald in de exploitatie

(overigens ook met tussentijdse forse stijgingen en dalingen over de periode)[115] . Wel bleven de eenheidskosten uiteindelijk hoog in vergelijking met andere landen, al was dit gecompenseerd door een groei van de opbrengsten[116].

De vervoerders zijn voor het grootste gedeelte internationale vervoerders die deel uitmaken van groepen rondom buitenlandse staatsspoorwegbedrijven (DB, SNCF, Trenitalia, NS) maar ook de metro van Hong-Kong en JR East (Japan). Eerder dominante vervoerders (Stagecoach, National Express) hebben aangegeven onder de huidige omstandigheden niet meer op Britse spoorconcessies te willen bieden.

Groot-Brittannië is al sinds de invoering van aanbestedingen in de jaren '90 op zoek naar het ideale model om de vervoerders en de infrastructuurbeheerder tot optimale prestaties te laten komen. Zo zijn diverse problemen aan het licht gekomen die verband houden met de afstemming binnen de sector, met name tussen vervoerder en infrabeheerder. De centrale aansturing vanuit DfT werd soms gezien als een oorzaak voor het gebrek aan maatwerk op regionaal niveau. Het grote aantal franchises werd gezien als leidend tot fragmentatie en gebrek aan netwerkintegratie. Daarnaast is een aantal aanbestedingen niet goed verlopen en een aantal franchises hebben vervroegd opgeheven moeten worden. Na eerdere problemen zijn recent nog een paar franchises 'genationaliseerd' wegens aanhoudende problemen in de uitvoering van de contracten en de uiteindelijke onhoudbaarheid van het bod van de vervoerder (Intercity East Coast in 2018 en Northern Rail in 2020, bijvoorbeeld).

Dit alles heeft door de jaren heen, en nu nog, tot diverse grote en kleine evaluatiestudies geleid. De officiële McNulty evaluatie (2011) legde met name de vinger op de noodzaak tot een betere afstemming tussen infrastructuurbeheerder en vervoerder (dit is met name relevant in drukke netwerken en daar waar infrastructuurinvesteringen en technologische upgrades plaats moeten vinden). Dit heeft een forse invloed gehad op het beleid van het ministerie. Dit heeft in 2017 aangekondigd een sterkere verticale afstemming tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders na te streven. Dit gebeurt door een meer geïntegreerde sturing van infrastructuur en treindienst binnen elke concessie. Hierbij speelt het concept van "alliances" met één leiding, één managementteam of profit-and-loss-account tussen vervoerder en infrastructuurbeheerder een grote rol. Intussen loopt de volgende uitgebreide evaluatie (Williams onderzoek). Deze is door het ministerie besteld is om tot een aantal radicale aanbevelingen voor de spoorsector te komen. Naar verluid (het eindrapport moet binnenkort verschijnen) worden er stappen

[115] Nash et al., 2019.
[116] McNulty, 2011.

voorgesteld in de richting van meer centrale sturing. Dit zou door een te vormen centrale vervoersautoriteit moeten plaatsvinden. Deze zou de planning en de opbrengstverantwoordelijkheid dragen, waarbij er minder directe invloed van het ministerie zou zijn.

5.2.3 Zweden

Het langeafstandsvervoer vindt plaats zonder contract, concessie of subsidie: hier geldt de vrije markt ("open access") waar het commerciële initiatief van de vervoerders leidend is. Het staatsbedrijf SJ verzorgt het merendeel van het langeafstandsvervoer op basis van de vrije markt, dus zonder contract of concessie. Naast SJ zijn op deze markt een paar andere vervoerders actief. MTR (de exploitant van de metro van Hong Kong) is actief op de relatie Stockholm-Göteborg. Zulke toetredingen zijn met name het gevolg van de vrije lage infrastructuurbijdragen die de vervoerders moeten betalen (en dus de relatief hoge subsidiëring van de infrastructuurbeheerder).

Het regionale treinvervoer (wat niet zelfstandig op commerciële basis kan worden aangeboden) wordt door de regionale overheden aanbesteed. De Zweedse regionale overheden ontwikkelen hiervoor hun regionaal vervoersbeleid. Provincies en Regio's, of een samenwerkingsverband van overheden (provincie, gemeenten), richten vervolgens een eigen bedrijf als OV-bureau op. Deze OV-bureaus zijn verantwoordelijk voor de planning van de diensten, het bepalen van de tarieven en het aanbesteden van de vervoerdiensten (bus en trein). De regionale aanbestedingen betreffen veelal kleinere bruto-contracten. De looptijd van de contracten is meestal 5-10 jaar. Veel private partijen doen hieraan mee, waaronder ook de staatsspoorwegen (SJ). Recente vergelijkbare gegevens over de subsidiëring van regionale treindiensten in Zweden bestaat helaas niet[117]. Eerder onderzoek liet zien dat de subsidiëring per reizigers-km stabiel was gebleven over de periode 1997-2007. Het aanbod is overigens over de hele periode gestegen (frequentieverhogingen en nieuw materieel) door de toegenomen bemoeienis en spoorbeleid van de regionale overheden. Ook is er een forse toename van het aantal reizigers dat terug te voeren is op meer en beter aanbod, ook wat betreft de langeafstandsdiensten.

Een deel van het regionale treinmaterieel is in eigendom bij een bedrijf waarvan de aandelen volledig in handen zijn van de regionale overheden. Dit bedrijft bezit het treinmaterieel en leaset het aan de regionale overheden ten behoeve van hun eigen aanbestede treindiensten. Een deel van de regionale overheden heeft ervoor

[117] Nash et al., 2019.

gekozen om zelf materieel aan te schaffen. De spoorinfrastructuur is de verantwoordelijkheid van Trafikverket, een overheidsorganisatie die ook verantwoordelijk is voor het nationale wegnetwerk. De stations zijn de verantwoordelijkheid van meerdere partijen, waaronder een staatsbedrijf (Jernhusen) voor de grotere stations, maar ook Trafikverket en vervoersoverheden.

Nationale beleidsdoelstellingen spelen een beperkte rol in de Zweedse spoorsector. Zo bestaan er geen duidelijke richtlijnen van de Zweedse regering over de wijze waarop het spoorwegsysteem moet worden gebruikt en verder ontwikkeld. Het landelijke regime staat in schril contrast met het sterk gereguleerde en decentraal aangestuurde aanbestedingsregime voor de Zweedse regionale treindiensten. Dit leidt tot een gebrek aan integratie tussen beide modellen. Coördinatiekwesties en verdringing van het commerciële vervoer op de langere afstanden zijn gevolgen van de toename van het door de regionale overheden aanbestede vervoer op die lijnen. Het positieve daarbij is het relatief goede klimaat voor het bespreken en oplossen van coördinatieproblemen dat intussen tussen belanghebbenden is ontstaan.

5.2.4 Zwitserland

Het langeafstandsvervoer wordt door de vervoersautoriteit onderhands gegund aan het federale spoorwegbedrijf (SBB). Open access is niet toegestaan. Regionaal spoorvervoer wordt door de regionale vervoersoverheden onderhands gegund. Het Federaal bureau voor transport, dat onderdeel is van het Federale ministerie van verkeer, milieu, energie en communicatie, is betrokken bij zowel het landelijke als het regionale spoorvervoer. Voor de regionale diensten doen ze dit samen met de Kantons.

Cruciaal voor het functioneren van het gehele Zwitserse OV-systeem is dat federale wetgeving voorziet in afstemming tussen alle actoren qua kaartjes, tarieven en dienstregeling. Hierdoor is een geïntegreerd OV-systeem wettelijk geborgd zonder dat dit nog afhankelijk van de welwillendheid van de regionale overheden of vervoerders in concessies en contracten hoeft te worden geregeld. De grote mate van (streven naar) consensus kenmerkt ook de cultuur van de sector. De landelijke concessie schrijft minimale frequenties en bedieningstijden voor. De regionale concessies worden onderhandeld tussen vervoerder en overheid. Daarnaast stuurt de federale overheid de spoorwegen via vierjarige “strategische doelen” die zij haar spoorbedrijf (SBB) als eigenaar oplegt. Het Zwitserse OV-systeem, en het spoor in het bijzonder, kenmerkt zich door een hoog en stijgend gebruik door reizigers, tot een niveau dat veel hoger ligt dan elders in Europa.

SBB (Federale spoorwegen) verzorgt het niet-gesubsidieerde langeafstandsvervoer onder een 10-jarige concessie. Deze is verleend door de Federale overheid die, als eigenaar van SBB, ook invloed heeft op strategische doelstellingen van SBB via een periodieke vaststelling van deze doelen. Vele zogenaamde 'private' spoorwegbedrijven (waarvan de aandelen overigens in bezit zijn van Kantonnale en Federale overheden) verzorgen inbestede regionale treindiensten. De Federale overheid bekostigt deze diensten samen met Kantonnale overheden. Het contract wordt steeds voor een korte periode verlengd. In beide gevallen is sprake van relatief korte en eenvoudige documenten met vrijwel geen uitvoeringsprikkels of concrete sanctiemogelijkheden.

De afwezigheid van splitsing tussen infrastructuur en treinexploitatie is één van de fundamenten van de Zwitserse marktordening. De spoorwegbedrijven sluiten met de overheid infrastructuurcontracten af voor beheer en onderhoud van de infrastructuur waarop ze rijden. De infrastructuur van SBB omvat in feite het grootste gedeelte van het Zwitserse hoofdrailnet. Er zijn nog twee andere, kleinere vervoerders met eigen infrastructuur die onderdeel uitmaken van dat hoofdrailnet). Op diverse plaatsen is er samenloop tussen de landelijke diensten van SBB en het regionale spoorvervoer. De spoorbedrijven gebruiken op verschillende plekken dan ook elkaars infrastructuur. Stations zijn in eigendom en beheer bij de spoorwegbedrijven. SBB Immobilien is beheerder van de stations van SBB en ontwikkelt ook ander vastgoed rondom stations, wat deels ten goede komt aan de ontwikkeling van de spoorinfrastructuur.

De rol van de Zwitserse consensus- en overlegcultuur is essentieel voor het begrijpen van het functioneren van de Zwitserse marktordening van de spoorsector. Ook speelt de sturing via de eigendomsverhoudingen een grote rol. Wat betreft het regionale vervoer lijkt Zwitserland overigens wel op zoek naar een nieuw evenwicht, waar meer aandacht wordt besteed aan efficiëntieprikkels. Aanbestedingen worden vooralsnog in de praktijk echter verworpen.

Een andere belangrijke les van het Zwitserse model is de integratie van de benodigde specifieke infrastructuur-, vervoer- en materieelinvesteringen in één afweging. Dit vindt plaats via verticaal geïntegreerde bedrijven en door integrale afweging van alle investeringen in langetermijnplanningen.

Tenslotte is systeemverantwoordelijkheid er in meerdere opzichten goed, langdurig en stabiel geborgd. Zo is een deel van wat als fundamentele principes van een goed openbaarvervoeraanbod wordt gezien wettelijk geborgd: kaart-, tarief- en dienstregeling-integratie. Andere aspecten, zoals betaalbaarheid, zijn geborgd door een specifieke regulator. De overige belangen in relatie tot de productie van de

vervoerder(s), waaronder de kwaliteit van het aanbod, worden via de concessie (basisniveau) en via de strategie van de eigenaar (prestaties) geregeld. Tenslotte is de afstemming tussen infrastructuur en vervoer belegd in de verticale structuur die geldt als basis voor de Zwitserse spoorwegsector.

5.2.5 Enkele aanvullende opmerkingen over een paar andere landen

Enkele aanvullende opmerkingen moeten worden gemaakt over een paar andere landen.

Concurrentie door open toetreding van vervoerders (dus zonder concessie en mogelijkheid tot sturing door de overheid) bestaat in een paar landen. Naast de eerdergenoemde voorbeelden van Duitsland (marginale toetreding) en Zweden (substantiële toetreding op één hoofdlijn), zien we hiervan voorbeelden in Tsjechië, Oostenrijk en Italië. In Tsjechië zijn er twee private toetreders (RegioJet en LeoExpress) op de hoofdas van de Tsjechische spoorwegen. In Oostenrijk is Westbahn als concurrent van ÖBB op de hoofdlijn Wenen-Salzburg toegetreden. In Italië is Italo (NTV) als private aanbieder van hoge-snelheidstreinverbindingen in concurrentie met Trenitalia (in handen van de Italiaanse staat). Bij deze voorbeelden zien we dat deze concurrentiedruk ook tot een reactie heeft geleid bij de zittende vervoerder, in prijs en kwaliteit.

Recent heeft Noorwegen het spoornetwerk opgedeeld en is een begin gemaakt met de aanbesteding van een aantal concessies (deze geografisch omvangrijke concessies zijn overigens vrij klein qua trein-km). Finland daarentegen heeft de eerdere aanbestedingsplannen weer in de ijskast gezet, alleen de aanbestedingen van de regionale treindiensten van Helsinki door het OV-bureau van die regio gaan op dit moment door.

5.2.6 Nederland vergeleken met de andere landen

Concessies spelen een centrale rol bij het spoorvervoer in Nederland. Dit is in de praktijk van de andere besproken landen ook het geval bij treindiensten die vergelijkbare afstanden afleggen. In landen als Duitsland en Zweden wordt het regionale treinvervoer er gecontracteerd en aanbesteed door regionale OV-bureaus, terwijl het in Zwitserland onderhands gegund of inbesteed wordt. In Duitsland zien we een grotere inbreng van samenwerkende lokale overheden. Iets soortgelijks zien we ook rond Londen en bij de Zwitserse regionale concessies. Dergelijke constructies slagen erin het aanbod van de regionale treindiensten beter af te stemmen met het (stads)regionale aanbod en het aanbod op de (iets) langere afstanden. Voor de echte lange afstanden daarentegen is in Duitsland sprake van volledig open access. Het gaat hier echter om afstanden die binnen Nederland niet

bestaan en hier als internationaal vervoer zouden worden aangemerkt. In Groot-Brittannië is open access ook mogelijk maar onder strenge reguleringsvoorwaarden. Zweden regelt het vervoer op de lange afstand ook via de vrije markt.

De opzet van vervoersautoriteiten

De ministeries van transport spelen in de bestudeerde landen niet altijd een even prominente rol als het over het landelijk netwerk gaat. Dit houdt onder meer verband met de omvang van de besproken landen. Bij regionaal aanbestede netwerken komt ook de lokale of regionale overheid vaker in beeld dan in Nederland, vaak in de vorm van OV-bureaus. De betrokkenheid van regionale overheden in Nederland, als deze betrokken zijn bij regionaal spoor, verloopt daarentegen via het ambtenarenapparaat van de regionale overheid.

De marketingverantwoordelijkheden van de vervoerder

Voor het landelijk netwerk zien we internationaal tal van rolverdelingen tussen overheid en vervoerder. Dit gaat van open access tot nauwer omschreven diensten. In Nederland zit NS halverwege dit spectrum. De Rijksoverheid oefent in Nederland onder de concessiesystematiek de nodige controle uit over de nationale treindiensten van NS (via concessie, prestatieafspraken en diverse prikkels), maar daarbuiten heeft NS de vrijheid om veel aspecten van de diensten te bepalen.
In de regionale spoordiensten is er in Nederland meer vrijheid voor de vervoerder vergeleken met het buitenland. Daar nemen de lokale en regionale overheden veel marketingtaken op zich, veelal via hun eigen OV-bureaus.

De contractuele relatie met de vervoerder(s)

Op dit thema zien we twee verschillende culturen. De rol van de Zwitserse consensus- en overlegcultuur is essentieel voor het begrijpen van het functioneren van de Zwitserse marktordening van de spoorsector. De Zwitserse aanpak met zijn consensus- en overlegcultuur laat zich eerder kenmerken als een ‘Rijnlands model’ (met belangrijke waarden als lange-termijn, samenwerking en consensus). Dat is iets wat Nederland decennia geleden niet vreemd was. Maar Nederland is intussen met name in het openbaar vervoer opgeschoven is naar een ‘Angelsaksisch model’, waar contractering en marktwerking een belangrijkere rol zijn gaan spelen. Dat is met name zichtbaar in het regionaal vervoer (met de aanbestede concessies). Het is in mindere mate het geval bij het HRN, hoewel het optreden van de Rijksoverheid ook daar sinds eind jaren ’90 is opgeschoven naar een contractuele relatie met financiële prikkels.

Waar aanbestedingen worden gebruikt zien we, net als bij het stads- en streekvervoer, twee hoofdopties. Aan de ene kant zijn dit lijn-gebaseerde

contractvormen, die het best geïllustreerd kunnen worden aan de hand van de benaderingen in Scandinavië en Duitsland (regionaal). Daarin zijn de opbrengstverantwoordelijkheid en de marketingfunctie (ontwerp van de diensten, tariefbepaling, verkoop en promotie, …) de verantwoordelijkheid van de vervoersautoriteit of het OV-bureau van de vervoersautoriteit. Aan de andere kant zien we netwerkgebaseerde contractvormen, waar het Verenigd Koninkrijk en Nederland (regionale concessies) goede voorbeelden van zijn. Hierbij neemt de vervoerder zowel de kosten- en opbrengstverantwoordelijkheid als de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelingen van de diensten (ten minste voor een deel) op zich.

Het beheer van de productiemiddelen met een lange levensduur

Elk land vindt zijn eigen oplossingen wat betreft spoorinfrastructuur en stations. Aan de ene kant het Zwitserse verticaal geïntegreerde model waarbij het beheer en onderhoud door de vervoerder worden verzorgd, en waarbij de overheid via eigendomsverhoudingen wel een vinger aan de pols houdt. Aan de andere kant het model zoals in Nederland waarbij de infrastructuurbeheerder volledig los staat van de vervoerder en waar de infrastructuurbeheerder middels concessieafspraken en prikkels aangestuurd wordt. Een tussenvorm is Duitsland waar DB, weliswaar via verschillende bedrijfsonderdelen, verantwoordelijk is voor zowel treinexploitatie als infrastructuurbeheer. Hier bestaat wel enige sturing vanuit de Duitse Bondsregering richting DB Netz, maar deze sturing is minder omvangrijk dan bijvoorbeeld de concessie tussen de rijksoverheid en ProRail.

De treinen zijn in veel gevallen het eigendom van de vervoerders (zo ook in Nederland) of van al dan niet private bedrijven waar vervoerders treinmaterieel kunnen leasen. In Duitsland worden regionale treinen vaak ook door de vervoersautoriteit gefinancierd en op verschillende wijzen ter beschikking gesteld of overgedragen tussen opeenvolgende vervoerders.

5.3 Samenvatting/conclusies

Sinds de jaren 90 is een toename van het gebruik van het instrument aanbesteden in het openbaar vervoer in Europa waar te nemen, echter zonder dat dit overal toegepast wordt. Aanbesteden heeft in het algemeen geleid tot een stijging van de productiviteit en een daling van de eenheidskosten voor de bestellende overheid. Een link met een groei van het aantal reizigers is moeilijker te leggen, mede omdat de invoering van aanbestedingen in veel gevallen dit niet ten doel had. Het is dan ook belangrijk te beseffen dat de redenen achter hervormingen in een bepaald land zelden gelijk zijn aan die in een ander land. Om deze reden moet men voorzichtig zijn bij het trekken van conclusies over in het buitenland behaalde

prestatieverbeteringen met aanbestedingen. De reden waarom een hervorming is ingevoerd, en de wijze waarop het functioneert, hebben namelijk veel te maken met de plaatselijke, politiek bepaalde publieke waarden die ermee worden nagestreefd.

Daar waar aanbestedingen gebruikt worden, zien we tussen verschillende gebieden aanzienlijke verschillen in omvang, duur en functies die via aanbestede contracten worden gerealiseerd. De voornaamste verschillen kunnen worden samengevat:

- Bruto-contracten voor lijnbundels, wat het best geïllustreerd kan worden aan de hand van de praktijken in Scandinavië (bus en trein), Londen (bus en enkele treinlijnen), België (ten dele voor een aantal busdiensten) en Duitsland (weinig voorbeelden in de bussector, maar een groot aantal voorbeelden in de treinsector). In grote steden zijn het vaak de voormalige publieke OV-bedrijven van deze steden die de opdracht kregen om de door hen geplande en gemarkete (bus)diensten per lijnbundel aan te besteden onder relatief kortlopende bruto-contracten. De opbrengstverantwoordelijkheid en de marketingfunctie (ontwerp van de diensten, tariefbepaling, verkoop en promotie, …) blijven bij het voormalige OV-bedrijf van de stad die langzamerhand en uiteindelijk vervoersautoriteit of de planningsinstantie van de politieke autoriteit wordt. Deze vorm van aanbestedingen kan echter ook door speciaal hiervoor opgezette OV-bureaus worden ingevoerd. Dit is dan met name zichtbaar op regionaal niveau voor trein- en busdiensten (Duitsland, Scandinavië). Dit is overigens ook eerder het geval in regionale gebieden waar de kennis van het openbaar vervoer niet bij een stedelijke vervoerder geconcentreerd was.
- Netto-contracten voor netwerken, wat het best geïllustreerd kan worden door de Franse en Nederlandse benadering voor wat betreft buscontracten, en de Britse en regionale Nederlandse benadering voor wat betreft treincontracten. Hier draagt de vervoerder zowel de kosten- als de opbrengstverantwoordelijkheid. Hij is, naast het rijden, ook verantwoordelijkheid voor de hele marketingfunctie (ontwerp van de diensten, tariefbepaling, verkoop en promotie, …), al dan niet in overleg en samenwerking met de vervoersautoriteit. De contractduur is vaak langer dan bij de lijn-contracten. Bij deze benadering is het in de regel de vervoersautoriteit die de contracten aanbesteedt.

De productie van openbaar vervoer via inbesteding blijft daarnaast nog zeer gangbaar en in veel landen zelfs dominant. Dat is met name goed zichtbaar in de complexere stedelijke gebieden (bus, tram en metro). De vrije markt (deregulering) is veel minder gangbaar en eigenlijk alleen in Groot-Brittannië (*buiten* Londen) op grote schaal in de bussector ingevoerd. Vrije marktwerking op het spoor (open access) speelt thans een (beperkte) rol in het Europese spoor. Waar het bestaat

biedt het met name vervoer dat parallel rijdt aan ander open-accessvervoer en dan voornamelijk op lange afstanden.

6. Nieuwe uitdagingen

6.1 Technologische ontwikkelingen

Veeneman wees erop dat onzekerheden rond technologische ontwikkelingen (elektrische aandrijving, autonome voertuigen) om meer flexibiliteit in aanbestedingen en concessies vragen[118]. Hij constateerde ook dat vervoersoverheden zich steeds meer richten op lijnen met veel vraagpotentieel, waarbij de algehele efficiëntie van het systeem wordt verbeterd, en waarbij dit gecompenseerd wordt door alternatieve oplossingen voor de uiteinden van de rit (zoals het delen van fietsen). De overheden beginnen zich ook actiever op te stellen rondom MaaS ("Mobiliteit-as-a-Service") en gaan op zoek naar manieren om diensten beter te integreren in brede mobiliteitsoplossingen in de context van de OV-concessies.

Vanuit de kant van de overheden wordt er op dit moment geconstateerd dat de wens tot transitie tot zero-emissie, en de substantiële investeringen die gemoeid zijn met de aanschaf van elektrische bussen, tot een sterkere rol voor overheden leidt voor wat betreft het financieren en beheer van dergelijke assets.

Hiermee zetten nieuwe ontwikkelingen de bereikte balans qua aansturing van het openbaar vervoer onder druk. Een beweging in de richting van een sterkere rol voor de vervoersoverheden is plausibel.

6.2 Nieuwe mobiliteitssystemen

De (mogelijke) groei van nieuwe, alternatieve vervoersvormen zorgt ook voor nieuwe uitdagingen. De definitie van wat wel onder ‘openbaar vervoer’ valt en wat niet in relatie tot deze nieuwe mobiliteitssystemen zorgt bij een aantal overheden voor vragen over welke financiële middelen waaraan besteed mogen worden en hoe het een en ander in de concessiesystematiek past. Hiermee ontstaat ook de vraag over de houdbaarheid van de Wp2000 als kader waarbinnen het openbaar vervoer en de thans groeiende nieuwe mobiliteitssystemen kunnen ontstaan of kunnen worden georganiseerd, alsmede het beheer en toegang tot hiermee gepaard gaande nieuwe datastromen en -behoefte.

[118] Veeneman 2018.

6.3 Toenemende complexiteit en onzekerheid

Overheden vinden het in de markt zetten van zogenaamde mobiliteitsconcessies in plaats van eenvoudigere busconcessies, een lastige uitdaging. Naar de mening van geïnterviewden zijn er vooralsnog ook geen aansprekende resultaten bereikt. Vervoersoverheden bevinden zich hier nog in een zoektocht naar de juiste aanpak.

De complexiteit in de sector neemt ook toe door de toenemende bemoeienis of relevantie van derden voor het vervoersysteem (lokale politiek, gemeenten, reizigersorganisaties, wegbeheerders). Ook sijpelt de nationale verschuiving naar meer integratie tussen vervoersbeleid en ruimtelijke- en milieubeleid door naar de provincies.

Een paar overheden overwegen een gewijzigde aansturing vanwege deze uitdagingen. Maar ook lokale ontwikkelingen zoals de verstedelijking, investeringen in infrastructuur, milieueisen, de toenemende drukte op sommige (spoor)infrastructuren, of bijvoorbeeld de niet in te schatten risico's van een nieuwe tramlijn) spelen in deze overweging mee. Daarnaast verschillen de uitdagingen vaak tussen stad en streek. Vanwege de dynamiek in stedelijke omgevingen is de voorspelbaarheid in het stadsvervoer beperkter dan in het streekvervoer. Sommige overheden hebben om deze reden meer rechtstreekse sturingsbehoefte in de stad dan daarbuiten. Dit draagt bij aan het besef dan de risicotoedeling wellicht meer aan overheidskant moet komen te liggen.

Het hanteren van herijkingsmomenten (bijvoorbeeld na 3 of 5 jaar) binnen concessies is één van de instrumenten die intussen al vaker ingezet is om hieraan het hoofd te bieden, maar andere opties worden ook overwogen. Voorbeelden zijn het verkleinen van concessies tot lijndiensten, het apart in de markt zetten of organiseren van nieuwe mobiliteitssystemen wegens het fundamenteel andere karakter van de business-cases in deze sectoren. Hierin past ook de overweging tot het overstappen naar het gebruik van bruto-concessies met een grotere rol voor de vervoersautoriteit in de ontwikkelingsfunctie, al zijn de meesten overheden hier nog niet over uit (en nog niet voor geëquipeerd).

7. Conclusies

7.1 Organisatie

Aansturing

Bij de aanbesteding van openbaar vervoersdiensten zien we dat de toewijzing van de ontwikkelingsfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid aan de vervoerders, in lijn met de oorspronkelijke ideeën achter de invoering van de Wp2000 in de praktijk niet overal op dezelfde wijze plaatsvindt. Meerdere sturingsvormen worden door de decentrale overheden toegepast. In de loop der tijd zien we een ontwikkeling naar grotere concessies met een langere looptijd. En waar overheden eerst zochten naar 'zuivere' sturingsmechanismen met een duidelijke taakverdeling tussen concessieverlener en concessiehouder zijn er inmiddels meer hybride vormen die meer uitgaan van samenwerking dan van een eenvoudige opdrachtnemer/opdrachtgeverrelatie. Dit uit in de zich onder meer in gezamenlijke 'ontwikkelteams'. Daarnaast zien we dat flexibiliteit wordt ingebouwd in concessies om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden.

Er is in het kader van dit onderzoek geen bewijs gevonden dat de keuze voor een specifieke vorm (aanbesteden (en daarbinnen bruto of netto-contracten), inbesteden/onderhands) per definitie tot andere prestaties en uitkomsten leidt dan de keuze voor een andere vorm. De invulling van specifieke voorwaarden in contracten en de kennis en kunde die wordt ingezet lijkt bepalender dan de keuze voor aanbesteden of niet. Wel is het zo dat inbesteden door de stedelijke overheden wordt gezien als beter geschikt voor complexe en dynamische omgevingen.

Bij indirecte prikkels die ontstaan door de dreiging van marktwerking is de werking op lange termijn een aandachtspunt. Indien in praktijk nooit wordt aanbesteed zal de dreigende werking van potentiele concurrentie afnemen. In een markt waarin meerdere aanbieders actief zijn speelt ook mee dat partijen van elkaar leren, wat bijdraagt aan een relatief snelle en brede adoptie van technieken en werkvormen. Dit speelt tussen aanbestede concessies, maar dit heeft ook (o.a. via de aanbestedende overheden) invloed op de inbestede en onderhands gegunde concessies. Ook dit mechanisme heeft bijgedragen aan het huidige kwaliteitsniveau van het OV in Nederland.

In de bekostiging van het OV speelt vooral de zoektocht naar het verhogen van de kostendekkingsgraad. Soms kiezen overheden voor sturing op meer aanbod bij

gelijkblijvende kosten, soms op lagere kosten in absolute zin waarbij het aanbod ook mag teruglopen. Hier ligt ook een relatie met de kortingen op de BDU waardoor decentrale overheden minder OV-gelden tot hun beschikking kregen. Decentralisatie van taken en bevoegdheden (niet alleen in het OV) leidt tot een grotere regionale verantwoordelijkheid en keuzevrijheid. Het overhevelen van BDU bijdragen naar het provinciefonds draagt daaraan bij. Met de bezuinigingen van rijkswege is er een prikkel om efficiënter te gaan werken. Dat geldt voor de aanbestede en inbestede concessies en de hoofdrailnetconcessie. Waar de grootste efficiencywinsten zijn geboekt is niet te zeggen. Wel is het aannemelijk (en de perceptie van betrokkenen) dat de concurrentie bij de aanbestede concessies en de dreiging van concurrentie bij de onderhands gegunde concessies heeft bijgedragen aan de verbeterde financiële prestaties. Ook in de aansturing van het hoofdrailnet is verzakelijking zichtbaar. Met de verzelfstandiging van de NS is de exploitatiesubsidie afgebouwd. Ook betaalt NS inmiddels een bedrag voor de HRN-concessie en een gebruiksvergoeding voor het spoor. Dit laatste geldt ook voor de regionale spoorvervoerders.

Samenwerking op concessieoverstijgende onderwerpen

De introductie van marktwerking in combinatie met decentralisatie van bevoegdheden heeft een aantal coördinatievraagstukken expliciet gemaakt. Overheden, vervoerders en anderen pakken deze coördinatievraagstukken, met de nodige inspanning, in het algemeen goed op. Ze hebben op hoofdlijnen op zeven thema's afspraken concessie-overstijgende afspraken gemaakt: betalen, tarieven & verdelen, data & reisinformatie, duurzaamheid, kwaliteit & innovatie, sociale veiligheid, toegankelijkheid en operationele samenwerking. Door deze samenwerking is veel bereikt.

Op alle thema's blijft de vraag: waar moet je afspraken over maken, wat moet uniform en wat niet? In grote lijnen zijn overheden, vervoerders en anderen het vaak wel eens, maar er speelt ook een aantal problemen waarvoor vooralsnog geen oplossing is gevonden. Het gaat om: gemakkelijker betalen, openstellen reizigersdata en zorgen voor een toegankelijk openbaar vervoer voor iedereen.

7.2 Aanbod van openbaar vervoer

OV-bedrijven

Het aantal bedrijven is redelijk constant gebleven in de tijd (al zijn dit niet altijd dezelfde bedrijven geweest). Het aanbod aan vervoersdiensten is gegroeid vooral op het spoor en binnen de categorie bus tram en metro vooral bij de metro. De OV-tarieven zijn in de loop der tijd gestegen, harder dan de inflatie onder meer door

toegenomen kwaliteitseisen en een afname van de beschikbare subsidiebedragen. De marktstructuur die is ontstaan is te kenschetsen als oligopolie. Een beperkt aantal spelers schrijft in op de OV-aanbestedingen die worden georganiseerd. Deze bedrijven zijn gelieerd aan grote buitenlandse (staats-)OV-bedrijven. Kleinere bedrijven zijn niet meer in de markt. De in de tijd gegroeide concessies met langere looptijden bieden enerzijds schaalvoordelen, maar vergroten ook de toe- en uitredingsbarrières en de risico's voor de inschrijvers.

Personeel

De ontwikkeling van de werkgelegenheid is niet voor alle deelmarkten duidelijk; bij de de stadsvervoerders zien we in ieder geval een daling. In arbeidsvoorwaarden bestaan verschillen tussen NS en regionaal spoor wat bij decentralisatie en een eerste aanbesteding tot fricties kan leiden. Overgang van concessies is bij wet geregeld. OV-personeel heeft door het systeem van aanbesteden te maken gekregen met concessiewisselingen en verschillende CAO's. Er wordt efficiënter gewerkt, waarbij de vraag is of hierbij inmiddels de limiet is bereikt. Zo ervaart in ieder geval een deel van het personeel in het streekvervoer de werkdruk als te hoog. Tegelijkertijd zien we trends als flexibilisering en een stijgende productiviteit ook in andere sectoren.

7.3 Vraag naar Openbaar vervoer

De vraag naar treinvervoer is vrijwel continu gestegen. De ontwikkeling van de vraag naar bus, tram en metro laat een dalende trend zien tussen 2005 en 2013; sinds 2014 zit ook dit vervoer in de lift. Sinds de invoering van Wp2000 is de klanttevredenheid met het openbaar vervoer gestegen en is het aandeel openbaar vervoer in de *modal split* gegroeid. Wat betreft de effecten voor reizigers zien we op het regionale spoor dat er gemiddeld 6,4 procent meer reizigers in het eerste jaar na aanbesteden zijn, waarschijnlijk vooral door uitbreiding van dienstregelingen en nieuw materieel. Hierdoor maakt ook de kwaliteitsbeleving een sprongetje. Over de langere termijn zien we geen aantoonbaar verschil tussen aanbestedingsvormen. Verschillen die er zijn lijken voor een belangrijk deel te verklaren door andere ontwikkelingen, waarbij de bevolkingsontwikkeling een belangrijke rol speelt.

Nadat is gecorrigeerd voor de overgang van lijnen lijkt de vraag tussen 2014-2018 op regionale lijnen zich redelijk gelijkmatig ontwikkeld te hebben met de vraag op het hoofdrailnet. In het bus-, tram- en metrovervoer lieten aanbestede concessies in het verleden een iets gunstiger beeld zien wat betreft de reizigerstevredenheid. Dit effect is inmiddels niet meer

Literatuur

APPM Management Consultants (2012). Procesevaluatie aanbesteding busconcessie Zuid-Holland Noord.

Arcadis/Ecorys (2011). Onderzoek naar de reikwijdte van het hoofdrailnet en de samenloop.

Bain, J.S. (1959). Industrial Organization: A Treatise.

Bakker P. & Zwaneveld P. (2009). Het belang van openbaar vervoer: de maatschappelijke effecten op een rij.

Basis en Beleid (2017). Verschillen in arbeidsvoorwaarden voor multimodale concessies.

Berenschot (2004). Evaluatie aanbesteding OV-concessies.

Berenschot (2018). Beleidsdoorlichting OV en Spoor.

Bouf, Dominique and Bruno Faivre d'Arcier (2015). The Looming Crisis in French Public Transit. Transport Policy 42, 34-41.

Centraal Planbureau (2006). The impact of competition on productive efficiency in European Railways.

CROW-KpVV (2019a). De staat van het regionale openbaar vervoer 2018.

CROW-KpVV (2019b). OV-klantenbarometer 2018.

CROW-KpVV (2019c). Sociale veiligheid van het personeel in het openbaar vervoer.

De Nationale ombudsman (2017), Overheid, digitaliseren doe je samen!

ECMT (2007). Competitive tendering of rail services.

Ecorys (2017). Eén regionale concessie; Onderzoek effecten samenvoeging.

Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (2018), Position paper FMN ten behoeve van rondetafelgesprek spoorordening

Hensgens, R. & Haffner, R. (2013). Lessen voor spoortoezicht vanuit vergelijkbare sectoren,

Inno-V (2017). Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2018a). De lessen van concessiewisselingen

Inspectie Leefomgeving en Transport (2018b). Spoorwegondernemingen borgen onvoldoende de vakbekwaamheid van de machinist – Bevindingen van een thematisch onderzoek.

Institute of Transport and Logistics Studies (2005). Competitive tendering as a contracting mechanism for subsidising transportation: The bus experience.

Janse de Jonge, E. (2012). Quo Vadis? Toetsing en beoordeling van het nieuwe spoorplan van FMN, Ernst&Young en FirstDutch.

KiM (2008). Decentraal spoor centraal. Quickscan van de marktontwikkelingen in het personenvervoer op gedecentraliseerde spoorlijnen.

KpVV (2009). Toolbox Beter Bestek

KpVV (2013). Modelbestek van de toekomst. Op weg naar meer flexibiliteit en innovatie in de contractvormen in het openbaar vervoer.

Lexnova (2018). Beleidsonderzoek inbesteden gemeenten.

McNulty, R. Realising the Potential of Gb Rail: Final Independent Report of the Rail Value for Money Study, Detailed Report. London: Department for Transport and Office of Rail Regulation, 2011.

Meer, M. van der, Schaapman, M., & Aerts, M. (2007). Marktwerking en arbeidsvoorwaarden: de casus van het openbaar vervoer, de energiebedrijven en de thuiszorg. (AIAS working paper; Nr. 07-63).

Meurs, H., Rosbergen, E. & Stoelinga A. (2004). Decentralisatie en marktwerking in het openbaar vervoer: De ervaringen tot nu toe stemmen hoopvol.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). Concessie voor het hoofdrailnet 2015-2025.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019a), Optimaliseren van het mobiliteitssysteem via MaaS

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019b), Vervolgaanpak overstapproblematiek OV chipkaart

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019c), Voortgang sociale veiligheid medio 2019

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996). Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer, implementatienota,

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019). CAO-afspraken 2018 (en voorgaande edities).

Mouwen A. (2016). The impact of public transport reform: an assessment of deregulation policies

Mouwen, A. & Rietveld, P. (2013). Does competitive tendering improve customer satisfaction with public transport? A case study for the Netherlands.

Movares, Goudappel Coffeng en Rebelgroup (2013). Quick scan impactanalyse van het Vierde Spoorwegpakket. De effecten voor Nederland.

MuConsult (2004). Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor- stads- en streekvervoer

MuConsult (2017). Deelonderzoek Sturing overheid bij vervoersconcessies op het spoor.

Nash, Chris, Andrew Smith, Yves Crozet, Heike Link, and Jan-Eric Nilsson. (2019) How to Liberalise Rail Passenger Services? Lessons from European Experience. Transport Policy 79 11-20.

Nash, Chris, Jan-Eric Nilsson, and Heike Link (2013). Comparing Three Models for Introduction of Competition into Railways. Journal of Transport Economics and Policy (JTEP) 47, 2, 191-206.

Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (2017), Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) 2013-2017; hoe verder naar meer slagkracht?

OV Bureau Groningen Drenthe (2017). Verbinden, Vervoeren, Verduurzamen, Verslimmen – Ontwerp Gunningsmodel Concessie GD 2020.

P2 (2018). Toekomst bestendig regionaal OV, Financierbaarheid en betaalbaarheid van het regionale OV nu en in de toekomst.

Pyddoke, Roger and Hanna Lindgren (2018). Outcomes from New Contracts with “Strong” Incentives for Increasing Ridership in Bus Transport in Stockholm. Research in Transportation Economics.

Raad voor de leefomgeving en Infrastructuur (2016), Systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving

Raad voor het openbaar bestuur (2012), Loslaten in vertrouwen; naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving

Regioplan Beleidsonderzoek (2009a). De effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden. Regionaal openbaar vervoer.

Regioplan Beleidsonderzoek (2009b). De effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden: Goederenvervoer over het spoor.

Rekenkamer Zeeland (2012). Beheer en aanbesteding concessies openbaar vervoer,

Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer (1998). Werkt Marktwerking?

Rover (2016). Ordening begint met regie.

SEO (2011). Contractvervoer op de rit. Consequenties van marktwerking in het ontractvervoer.

SEO (2012) Het effect van aanbesteden op de kwaliteit van het openbaar vervoer

SGO (2015). Het denken rond borging publieke belangen in de semipublieke sector.

Socioeconomic Institute University of Zurich (2007). Competition for Railway Markets: The Case of Baden-Wurttemberg.

Staatsblad (2000a, nr. 563), Besluit van 14 december 2000, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Wet personenvervoer 2000 (Besluit personenvervoer 2000)

Staatsblad (2000b,nr. 314), Wet van 6 juli 2000, houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer (Wet personenvervoer 2000)

Staatsblad (2012, nr. 556), Wet van 5 november 2012 tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000 teneinde inbesteding van openbaar vervoer mogelijk te maken in een plusregio die de gemeente Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam of Utrecht omvat (Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden)

TransTec & BMC (2014), Beleidsdoorlichting artikel 15 begroting Infrastructuur en Milieu

Transtec (2011). Evaluatie Beheer en Onderhoud RandstadRail.

TUDelft (2016). Doelmatig aanbesteden: Een empirisch onderzoek naar de relatie tussen aanbestedingskenmerken en de kostendoelmatigheid van concessie in het regionaal openbaar vervoer.

Tweede Kamer (1984). Memorie van toelichting Regeling van het openbaar vervoer, het besloten busvervoer, en het taxivervoer (Wet personenvervoer).

Tweede Kamer (1999). Memorie van toelichting nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer en besloten busvervoer (Wet personenvervoer 2000).

Tweede Kamer (2019a), Kamerstuk 29 893, Veiligheid van het railvervoer, nr. 39

Tweede Kamer (2019b), Kamerstuk 29 893, Veiligheid van het railvervoer, nr. 41

Twynstra Gudde (2010). Efficiencygegevens regionaal stad- en streekvervoer.

TwynstraGudde (2013). Quickscan impactanalyse 4e Europese spoorwegpakket. Benutten van kansen voor de Nederlandse economie.

TwynstraGudde (2016), Conclusies en aanbevelingen evaluatie OV- en Spoortafels

Van Twist, M.J.W. en W.W. Veeneman (1999) Marktwerking Op Weg: Over Concurrentiebevordering in Infrastructuurgebonden Sectoren.

Veeneman, W. (2004). Een verzameling verstrengelde belangen: De borging van publieke waarden in verschillende organisatievormen in het openbaar vervoer.

Veeneman, W., J. Wilschut, T. Urlings, J. Blank, and D.M. Van de Velde (2014). Efficient Frontier Analysis of Dutch Public Transport Tendering: A First Analysis. Research in Transportation Economics 48 (2014): 101-08.

Veeneman 2018. Developments in Public Transport Governance in the Netherlands; the Maturing of Tendering. Research in Transportation Economics (2018).

Van de Velde, D.M. en Röntgen, E. (2017), Buitenlandse ervaringen met overheidssturing op het spoor.

Van de Velde, D.M. (2019), Competition in Public Transport - An Exploratory Research in Institutional Frameworks in the Public Transport Sector.

Wit, J.G. de & Gent H.A. van (1986). Vervoers- en verkeerseconomie: theorie, praktijk en beleid.

Actieprogramma sociale veiligheid in het openbaar vervoer (2016)

Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer (2011)

Bestuursakkoord zero emissie regionaal openbaar vervoer per bus (2016)

Businessrules Eindbeeld Opbrengstverdeling Spoorvervoerders

Contouren Toekomstbeeld OV 2040 (2019)

Intentieverklaring open informatievoorziening OV informatie (2017)

Veilige publieke taak; convenant sociale veiligheid openbaar vervoer (2012)

Visie OV betalen (2014)

Jaarverslagen Arriva UK, Busitalia, Keolis en NS

https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/36/prijzen-openbaar-vervoer-stijgen-sterker-dan-autokosten

https://www.clo.nl/indicatoren/nl2145-vervoerprestaties-openbaar-vervoer

Samenstelling Klankbordgroep

De volgende organisaties waren vertegenwoordigd in de klankbordgroep:

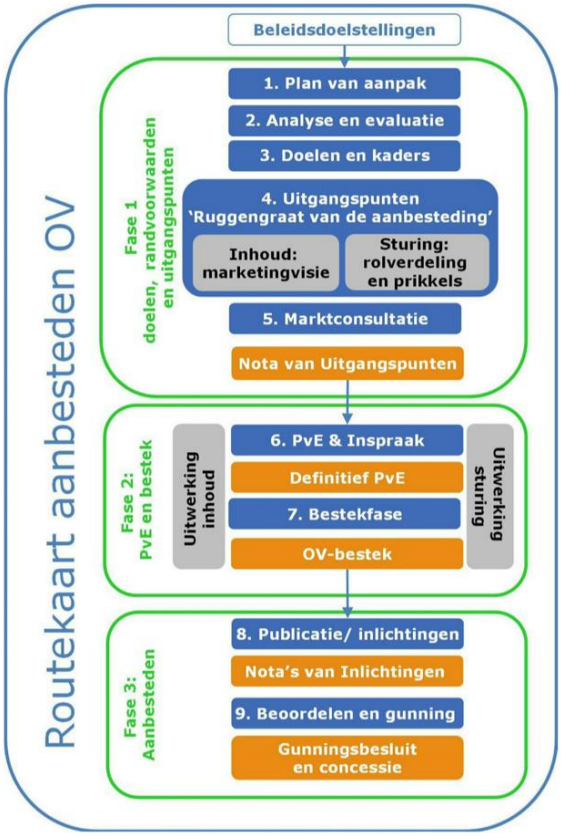
- ACM
- CROW-KpVV
- DOVA
- Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN)
- GVB
- HTM
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- NS
- ROVER

Bijlage 1: Het proces van concessieverlening en -uitvoering

De concessieverlening en aanbesteding van het openbaar vervoer in Nederland verlopen veelal langs de contouren van de 'Routekaart' zoals beschreven in de 'Toolbox Beter Bestek' die CROW/KpVV sinds 2008 publiceert. De Routekaart bevat de verschillende fasen en stappen in het proces van aanbesteden (zie figuur 5.1). We geven in deze paragraaf een korte beschrijving van de routekaart om de gebruikte begrippen in de rest van dit hoofdstuk beter te kunnen plaatsen.

Achterliggend doel van de Routekaart is om aanbestedingen voor alle betrokkenen met meer zekerheid, effectiviteit en efficiëntie te laten verlopen. De routekaart is ontstaan op basis van het delen en bediscussiëren van ervaringen uit eerdere aanbestedingen in workshops waarin vervoerders, overheden en adviseurs deelnamen. De eerste versie was in 2008 klaar. Daarna is de Toolbox Beter Bestek verder ontwikkeld en bijgewerkt. Sinds 2011 is de Toolbox digitaal beschikbaar bij het CROW (http://www.crow.nl/online-kennis-tools/kennismodule-opdrachtgeverschap-stads-en-streekver).

Figuur B2.0.1 de Routekaart aanbesteden OV met 3 fasen



Fase 1: Doelen, randvoorwaarden en uitgangspunten

Het "plan van aanpak" geeft structuur aan inhoud en proces voor alle betrokkenen. Inhoudelijk wordt tijdens de stap "analyse en evaluatie" nagegaan hoe de markt zich naar verwachting ontwikkelt en hoe de lopende concessie functioneert. Op basis hiervan kan de ambitie voor de komende concessieperiode worden geformuleerd en worden bepaald waar in de volgende aanbesteding op gestuurd moet gaan worden. In de stap "doelen en kaders" worden die ambities getoetst op (financiële) haalbaarheid en vertaald in doelen en kaders. De stap "uitgangspunten" beschrijft de marketingvisie (wat wordt er aanbesteed: het vervoerproduct in termen van concessiegebied, looptijd, doelgroepen, marktpositionering en speerpunten) en de sturing (waar ligt de ontwikkelfunctie en

wat zijn het gunningsmodel en de financiële prikkels). Dit alles wordt vastgelegd in de “Nota van Uitgangspunten” (NvU). Door eerst nog een “marktconsultatie” onder vervoerders maar ook andere belanghebbenden te houden kan worden nagegaan of de geformuleerde uitgangspunten realistisch zijn en het gewenste effect bereiken. Dit kan zowel mondeling als schriftelijk.

Fase 2: PvE en bestek

Na vaststelling van de NvU kan begonnen worden met het samenstellen van het “Programma van Eisen” (PvE). Dit bevat de inhoudelijke eisen en wensen voor de concessie en bij voorkeur ook de voorziene wijze van sturing. Na vaststelling van het concept-PvE volgt een “inspraakperiode”, wat een invulling is van de wettelijke verplichting tot het vragen van een advies aan consumentenorganisaties; echter ook andere partijen kan om een reactie gevraagd worden, waaronder marktpartijen. De reacties van partijen worden samengevoegd in een reactienota. Na aanpassing van het PvE kan deze definities door het bestuur worden vastgesteld, om vervolgens te worden uitgewerkt tot een concreet “bestek” dat als basis voor de inschrijvingen zal dienen.

Fase 3: Aanbesteden

“Publicatie” van het bestek markeert de start van de inschrijvingstermijn. In meerdere ronden kunnen potentiele inschrijvers een toelichting op de bestekstekst vragen. Antwoorden op vragen worden onder alle potentiele inschrijvers verspreid middels (updates van) de “Nota van Inlichtingen” (NvI). In prebidmeetings kan dit ook meer interactief worden vormgegeven. Na sluiten van de inschrijvingstermijn beraadt het beoordelingsteam zich op de beste inschrijver. De “beoordelingsprocedure” eindigt met een “gunningsadvies” dat wordt voorgelegd aan het bestuur. Daarna wordt de “concessiebeschikking” uitgegeven en worden partijen ingelicht over het “gunningsbesluit”, dit nadat het besluit politiek bekrachtigd is. Met de gunning eindigt de aanbesteding en start de implementatieperiode.

Na de aanbesteding: implementatie en uitvoering

Voor het daadwerkelijke begin van de exploitatie vindt de implementatiefase van de concessie plaats. Dit is de periode waarin de (nieuwe) vervoerder zich inricht voor de uitvoering van de concessies (personeelsovername en -werving, materieelovername en -aanschaf, overname en/of ontwikkeling van de garages en andere infrastructuren, e.d.) In deze periode kan ook, binnen de kaders van de verplichtingen uit het PvE en de beloofde diensten (kwantiteiten en kwaliteit) uit de bieding van de vervoerder, een fine-tuning van het aanbod plaatsvinden. Tijdens de uitvoering van de concessie kan het aanbod (kwantiteiten, kwaliteiten en tarieven)

nader aangepast worden aan wijzigingen in de vraag, de beschikbare budgetten of de beleidsprioriteiten. De mate en wijze waarin dit plaats kan vinden en daadwerkelijk plaatsvindt hangt zeer af van de gekozen sturingswijze (volgens NvU, PvE, bestek en uiteindelijke concessietekst). Ook voorziet de regelgeving in dit kader een jaarlijkse raadpleging van de consumentenorganisaties, m.n. bij wijzigingen van kenmerken van het aanbod.

Bijlage 2: Cases

Beeld uit cases

Ter verdieping van het onderzoek is data opgevraagd bij enkele OV-autoriteiten, waarbij het openbaar vervoer via verschillende marktvormen is georganiseerd. Ten eerste hebben we een vergelijking gemaakt van de vraag naar openbaar vervoer in Friesland en Noord-Holland Noord (bus en trein). Deze gebieden zijn wat betreft economische en demografische ontwikkeling enigszins vergelijkbaar, maar in Noord-Holland Noord is het treinvervoer onderhands gegund aan NS, terwijl in Friesland de Noordelijke treinlijnen zijn aanbesteed. Ten tweede hebben we het stadsvervoer (bus, tram en metro) in Utrecht en Amsterdam met elkaar vergeleken. In Amsterdam is het openbaar vervoer volledig inbesteed. In Utrecht is het bus- en tramvervoer openbaar aanbesteed.

Deze paragraaf beschrijft kort het beeld dat ontstaat uit de cases en of dit beeld afwijkt van der resultaten in de hoofdtekst. In B3.1 – B3.3 staat vervolgens de uitgebreide uitwerking van de cases, inclusief de grafieken waar onderstaande conclusies op gebaseerd zijn.

Vraag en aanbod

De cases laten op hoofdlijnen hetzelfde beeld zien als de resultaten in de hoofdtekst. We zien verschillen in reizigersaantallen, maar deze zijn niet eenduidig toe te wijzen aan de marktvorm. In Amsterdam is het aantal reizigers sneller gegroeid dan in Utrecht, al is het grootste verschil te verklaren door de Noord-Zuidlijn. Vergeleken met Noord-Holland Noord zijn reizigersaantallen voor zowel bus- als treinvervoer in Friesland sneller gegroeid, wat mogelijk kan komen door betere integratie van het OV-aanbod, maar ook door de hogere inwonersgroei in Friesland. Wat betreft het aanbod zien we in de vergelijking tussen Utrecht en Amsterdam dat het aanbod (in dienstregelingkilometers) in Utrecht is gegroeid, terwijl deze in Amsterdam stabiel bleef. Dit verschil is echter vooral veroorzaakt door bezuinigingen vanuit het Rijk, en niet terug te lijden tot de aanbestedingsvorm. In de case Friesland – Noord-Holland Noord lijken we in de periode 2003-2007 wel een effect van aanbesteden terug te zien. In de periode 2003-2006 was het busvervoer in Friesland nog onderhands gegund en bleef het aanbod in dienstregelingkilometers achter op dat in Noord-Holland Noord. In 2007 werd het busvervoer in Friesland aanbesteed en maakte het aanbod een sprong waardoor het op het niveau van Noord-Holland Noord kwam te liggen. Ook in termen van klanttevredenheid zien we een bekende ontwikkeling. Klanttevredenheid in Utrecht (openbaar aanbesteed) lag hoger dan in Amsterdam (inbesteed), maar dit verschil

is door de jaren heen verdwenen. Al met al laten de cases ontwikkelingen zien die consistent zijn met de analyse in de hoofdtekst.

Kosten
In de cases is ook gekeken naar de ontwikkeling van de kosten in relatie tot het aanbod. Hiervoor zijn onderstaande indicatoren gebruikt:

- Aantal DRU's
- OV- exploitatiesubsidie
- Kostendekkingsgraad

Uit de casevergelijking van het stadsvervoer in Amsterdam (inbesteed) en het stadsvervoer in Utrecht (openbaar aanbesteed) blijkt dat de ontwikkeling van de indicatoren OV-exploitatiesubsidie en de kostendekkingsgraad, in grote mate worden bepaald door de lokale beleidsdoelstellingen, de bepalingen die in het contract zijn opgenomen en de lokale omstandigheden (mate van reizigersgroei), ongedacht de aanbestedingsvorm (inbesteding of aanbesteding). In beide gevallen is er sprake van een afnemende exploitatiesubsidie, toenemende reizigersopbrengsten en als het gevolg van voorgaande, een toenemende kostendekkingsgraad. Ook externe ontwikkelingen, zoals de bezuinigingsronde in 2012, hebben een grote impact op de ontwikkeling van zowel aanbod als subsidiehoogte.

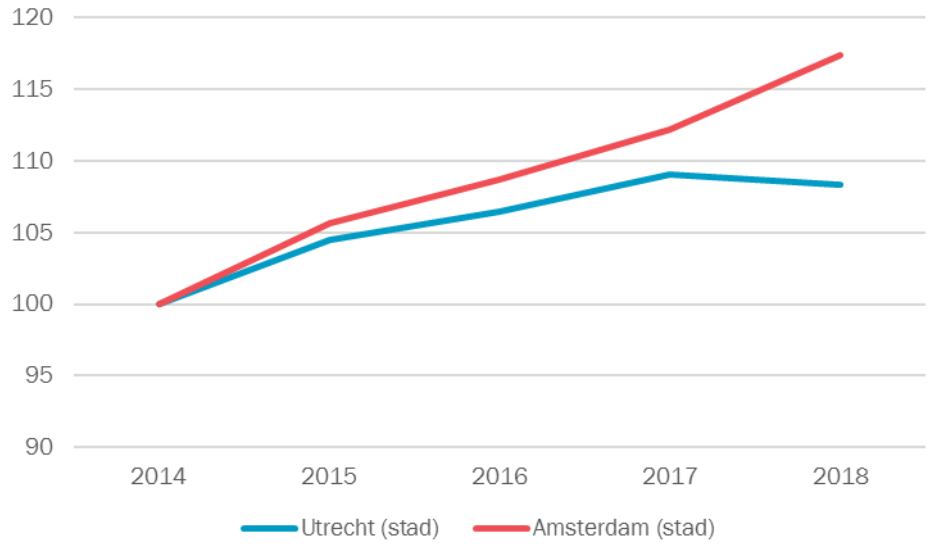
Voor de vergelijking van het busvervoer in Noord-Holland Noord en Friesland (beiden openbaar aanbesteed) geldt dat de concessies zich enigszins vergelijkbaar ontwikkelen. Wat ook in deze case opvalt is dat de bezuinigingsronde uit 2012 zijn weerslag heeft gehad op het OV-aanbod en de subsidiehoogte. Verschil tussen beide cases is dat er bij het busvervoer in NHN de exploitatiesubsidie in absolute zin licht daalt tussen 2012-1018 (met fluctuaties in tussenliggende jaren) en de subsidie in beide Friese concessies structureel stijgt. Verder valt op dat na de tweede aanbestedingsronden in beide concessies het aanbod initieel toenam en vervolgens naar beneden is bijgesteld. Iets wat past bij het beeld uit de literatuur dat uitbreiding van het aanbod vooral in eerdere fases van aanbesteding plaatsvinden. Het DRU-tarief in zowel Friesland als NHN ligt bij aanbesteding vast en verandert hoofdzakelijk als gevolg van indexering of een duurder type OV-aanbod. De kostendekkingsgraad is voor het busvervoer in NHN en Zuidoost-Fryslân redelijk stabiel. Voor de concessie Noord- en Zuidwest Fryslân en Schiermonnikoog geldt dat de kostendekkingsgraad eerst afneemt en na de 2de aanbestedingsronde toeneemt. Op basis van de bestudeerde cijfers is het niet mogelijk een relatie te leggen tussen openbaar aanbesteden en de kostenontwikkeling van de concessies.

B2.1 Case Amsterdam-Utrecht

Vraag en aanbod

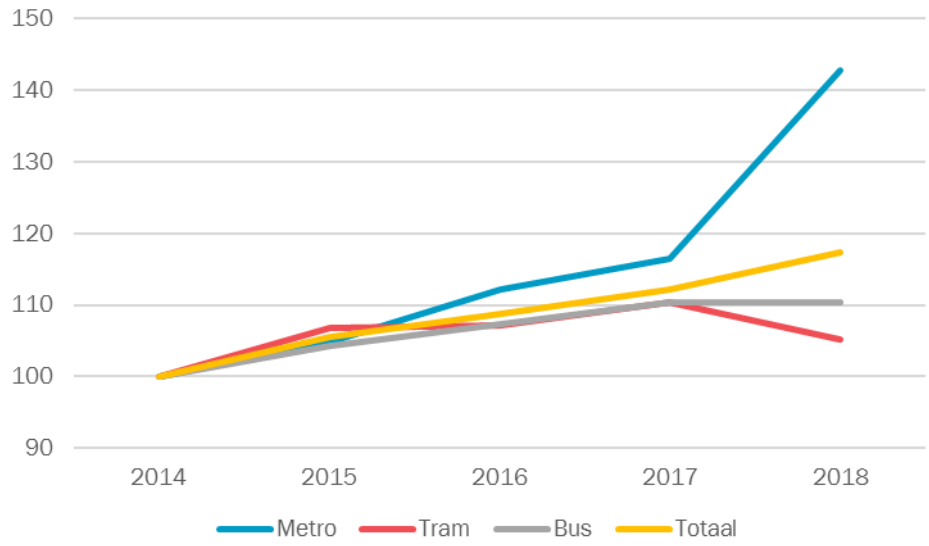
Het aantal instappers is tussen 2014 en 2018 gestegen in zowel Utrecht als Amsterdam. De vraag in Amsterdam is daarbij sneller gegroeid dan de vraag in Utrecht. Hieruit is echter niet direct een effect van aanbesteden te destilleren. Tot aan 2017 gaat de ontwikkeling in beide steden redelijk gelijk op, al is de groei van het aantal instappers in Amsterdam groter. Een echt verschil zien we alleen in het jaar 2018, dit verschil is echter toe te wijzen aan incidentele ontwikkelingen.

Figuur B2.1 ontwikkeling aantal instappers stadsvervoer



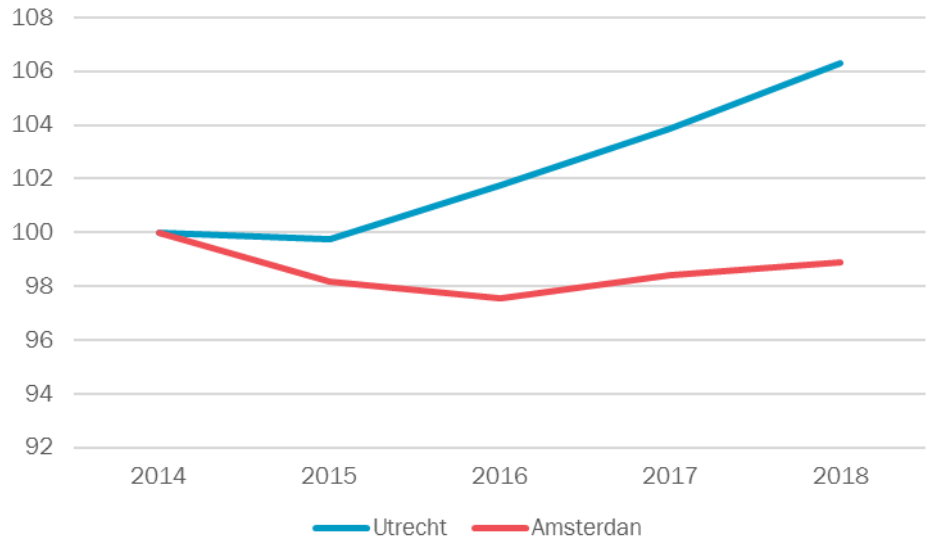
In Utrecht is een daling te zien van het aantal instappers in 2018, deze wordt veroorzaakt door stakingen in het OV in dat jaar. De grote groei in Amsterdam in 2018 is toe te wijzen aan de opening van de Noord-Zuidlijn. Onderstaande grafiek laat dit duidelijk zien. In 2018 maakt het aantal instappers metro een sprong, terwijl het aantal tramreizigers daalt en het aantal busreizigers gelijk blijft. De Noord-Zuidlijn is ingezet om een aantal drukke trams te ontzien en het busnetwerk is rondom de Noord-Zuidlijn (met name in Amsterdam Noord) gestrekt zodat deze vooral een directe toevoerlijn richting de stations van de Noord-Zuidlijn vormen.

Figuur B2.2 Ontwikkeling aantal instappers Amsterdam, uitgesplitst naar modaliteit



In Amsterdam en Utrecht zien we grote verschillen in de ontwikkeling van het aantal dienstregelingkilometers. In Amsterdam is dit tussen 2014 en 2018 (licht) gedaald, terwijl dit in Utrecht juist is toegenomen. De verklaring van dit verschil ligt in de bezuinigingsopgave vanuit het Rijk, waar de concessie Amsterdam mee te maken kreeg, waardoor mogelijkheden tot uitbreiden van het netwerk beperkt werden.

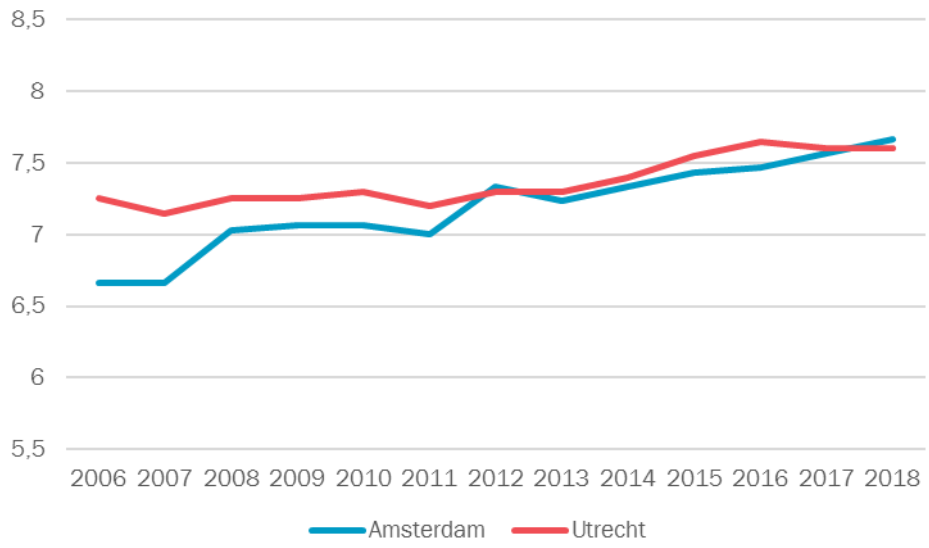
Figuur B2.3 Ontwikkeling dienstregelingkilometers bus, tram, metro



Klanttevredenheid ligt anno 2018 op hetzelfde niveau, in 2006 was de klanttevredenheid in Utrecht hoger, Amsterdam heeft door de jaren heen daarin

een inhaalslag doorgemaakt. Deze ontwikkeling zien we ook in het landelijke beeld: in 2006 lag klanttevredenheid hoger in openbaar aanbestede concessies dan in inbestede concessies, anno 2018 is het verschil verdwenen.

Figuur B3.4 Ontwikkeling Klanttevredenheid bus, tram, metro



Ontwikkeling kosten

Bij het GVB in Amsterdam is zowel het aantal DRU's als de OV-exploitatiesubsidie afgenomen de afgelopen jaren (2011-2018). Het eerste licht, de tweede sterk. De afnemende exploitatiesubsidie is het gevolg van het contracttype. GVB heeft een netto-contract waarin afspraken zijn gemaakt over de groei van het aantal reizigers en de afname van de jaarlijkse subsidie. Volgens de concessie-afspraken neemt de netto exploitatiesubsidie af van € 102 miljoen in 2012 naar nihil in 2024. Tijdens de looptijd van de concessie is deze subsidiereeks nog verder naar beneden bijgesteld (via de herijkingsmomenten), zodat eerder dan in 2024 het nulpunt bereikt wordt naar alle waarschijnlijkheid. Voor het aantal DRU's geldt dat de lichte afname het gevolg is van dienstregelingoptimalisaties. Ook is er in 2012 sprake geweest van een bezuinigingsronde vanuit het Rijk. Als gevolg van de stijgende reizigersopbrengsten en dalende subsidie stijgt de kostendekkingsdraad de afgelopen jaren.

Bij het stadsvervoer in Utrecht is de concessieafspraak gemaakt dat de exploitatiesubsidie afhangt van de reizigersopbrengsten van twee jaar ervoor. Bij stijgende reizigersopbrengsten, wordt de subsidie twee jaar later in mindering gebracht op de subsidie waardoor de totale opbrengsten voor de vervoerder gelijk blijven. Dit is de afgelopen jaren het geval geweest, wat dalende subsidies tot gevolg heeft. Aan de kostenkant is (binnen bepaalde grenzen) directe sturing

mogelijk doordat het aantal DRU's jaarlijks bepaald wordt. Groeiende opbrengsten (waar provincie Utrecht als concessieverlener na twee jaar van profiteert) worden deels weer geïnvesteerd in extra capaciteit en deels gestort in een reserve om eventuele dalingen later te kunnen betalen. Het kostenniveau fluctueert hierdoor over de jaren heen en is direct afhankelijk van het aangeboden aantal DRU's. Bij het streekvervoer in Utrecht is dit anders. Hier wordt gewerkt met een meer vaste bijdrage die geen directe relatie heeft met het aantal aangeboden DRU's. De kostendekkingsgraad van het stadsvervoer in Utrecht is gestegen sinds de concessiewissel in 2013 (door stijgende reizigersopbrengsten en dalende subsidie).

B2.2 Case Friesland – Noord-Holland Noord

Vraag en aanbod

We zien dat reizigersaantallen voor zowel het bus- als treinvervoer sneller groeien in Friesland dan in Noord-Holland Noord. Waarschijnlijk speelt bevolkingsgroei een rol in de verklaring van de hogere reizigerskilometergroei in Friesland ten opzichte van Noord-Holland Noord. In de periode 2000-2018 groeide de bevolking in Friesland sneller dan de bevolking in Noord-Holland Noord. In beide regio's zien we dat het reizigersaantal door de jaren heen licht groeit.

Het aanbod aan treinvervoer in Noord-Holland Noord en Friesland heeft zich gelijkmatig ontwikkeld tussen 2008 en 2018. Eigenlijk is het aanbod in beide gebieden stabiel gebleven. De enige uitzondering is de toevoeging van de sneltrein Leeuwarden-Groningen in 2010. Ook in het busvervoer is de ontwikkeling in dienstregelinguren in deze periode gelijk opgegaan; busvervoer in beide gebieden was openbaar aanbesteed. Opvallend is wel dat WROOV-data laat zien dat de ontwikkeling in het aantal dienstregelingkilometers in Friesland in de periode 2003-2006 achterblijft op die in Noord-Holland Noord (in Friesland was het busvervoer toen nog onderhands gegund, terwijl deze in Noord-Holland Noord al was aanbesteed). Na aanbesteding in 2007 maakt het aantal dienstregelingkilometers in Friesland een sprong, en haalt de ontwikkeling Noord-Holland Noord in.

Punctualiteit (gemeten in rituitval en vertrekpunctualiteit) heeft zich gelijkmatig ontwikkeling in Friesland en Noord-Holland Noord. In beide gebieden zien we een kwaliteitsverbetering: een stijging in de vertrekpunctualiteit en een daling van rituitval van bussen tussen 2010 en 2017.

Kostenontwikkeling

In Friesland is de vervoerder opbrengstverantwoordelijk en heeft daarbij ook ontwikkelbevoegdheid (netto-contract). Bij het busvervoer van de concessie Noord-

en Zuidwest Fryslân en Schiermonnikoog (eind 2012 2de keer aanbesteed) valt op dat in 2013 het aantal DRU's sterk is gedaald (t.o.v. vorige aanbesteding) en sindsdien redelijk stabiel is gebleven. Belangrijke oorzaak van de daling in 2013 zijn de rijksbezuinigingen op de BDU (ca drie miljoen). Verder valt de stadsdienst Leeuwarden op. Hierin zijn na aanbesteding in 2012 veel DRU's aangeboden, maar na verloop van tijd bleek dat hier heel veel slecht bezette DRU's bij zaten. Deze zijn m.b.v. efficiencyslag in 2016/2017 geschrapt en in het streekvervoer weer ingezet. Voor de OV-exploitatiesubsidie van de concessie Noord- en Zuidwest Fryslân en Schiermonnikoog geldt dat deze bij de 2de aanbestedingsronde (2013) is gestegen t.o.v. vorige aanbesteding en dat deze sindsdien een gematigde stijging laat zien (2013-2018). Verklaring hiervoor is dat de DRU-tarieven (exploitatiesubsidie/DRU) sinds de aanbesteding vastliggen en alleen stijgen als gevolg van indexatie en door meerwerk of een duurder/ander type meerwerk. Voor de reizigeropbrengsten geldt dat deze tussen 2008-2018 vrij constant gestegen zijn. De kostendekkingsgraad[119] neemt tot de 2de aanbesteding af (2008-2012) en neemt hierna toe (2013-2018), het subsidieaandeel in de totale opbrengsten neemt dus af sinds de 2de aanbestedingsronde.

Voor de concessies Zuidoost-Fryslân (2de keer aanbesteed in 2009, 3de keer aanbesteed in 2016) geldt dat het aantal DRU's bij de 3de aanbestedingsronde is toegenomen (december 2016) en sindsdien enigszins is afgenomen. Over de gehele periode 2008-2018 geldt dat de OV-exploitatiesubsidie redelijk constant stijgt, met uitzondering tussen 2016 en 2017 (3de aanbestedingsronde); hier is een sterke stijging te zien (in lijn met het stijgende aantal DRU'S). De reizigersopbrengsten geldt dat het beeld in de periode 2008-2018 enigszins fluctueert (zowel toe- als afnames). Tussen 2016 en 2017 is echter een sterke stijging te zien. Voor de kostendekkingsgraad geldt dat deze tussen 2008-2013 redelijk stabiel is en in de periode 2013-2018 afneemt doordat de reizigersopbrengsten minder hard toenemen dan de OV-exploitatiesubsidie.

Voor het regionaal treinvervoer in Friesland (Noordelijke lijnen) geldt dat de exploitatiesubsidie tussen 2008-2018 gelijkelijk aan is toegenomen, evenals de reizigersopbrengsten. De kostendekkingsgraad is sinds de 2de aanbestedingsronde redelijk stabiel. Voor het aanbod geldt dat het aantal DRU's sinds 2013 stabiel is en dat er geen grote schommelingen zijn ten opzichte van de voorgaande concessieperiode.

[119] Berekend: reizigersopbrengsten / (reizigersopbrengsten + OV-exploitatiesubsidie). SOV-opbrengsten zijn hierbij buiten beschouwing gelaten

In Noord-Holland Noord (NHN) is de busconcessie in 2009 voor de 2de keer aanbesteed. Voor de periode hiervoor geldt dat wij niet over alle financiële data beschikken. Kijkend naar de periode na de tweede aanbesteding dan valt op dat de exploitatiesubsidie enigszins fluctueert (zowel toe- als afneemt), maar in absolute zin is afgenomen tussen 2010 en 2018. Wel valt hierbij op dat de laatste twee jaren de subsidie weer toeneemt. Het aantal DRU's neemt na de aanbesteding toe (tot 2011) en vervolgens af. Belangrijke oorzaak van de daling na 2012 is bezuinigingsronde vanuit de provincie (t.g.v. dalende BDU). De reizigersopbrengsten nemen in de periode 2010-2015 iets af, waarna ze de laatste jaren (2016-2018) weer geleidelijk aan toenemen. De kostendekkingsgraad fluctueert per jaar als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen enigszins (zowel toe als afnames) maar is tussen 2010 en 2018 meer stabiel. Voor de DRU-prijs geldt dat dit een contractueel afgesproken tarief is dat bij de aanbesteding wordt vastgelegd. Fluctuaties gedurende een lopende concessie kan alleen als er bij verlenging is onderhandeld en bij de jaarlijkse indexering.

Bijlage 3: Reisinformatie

Reizigersinformatie is in de laatste vijftien jaar aanzienlijk verbeterd. Dit is onder meer terug te zien in de resultaten van de OV-klantenbarometer. Het klantoordeel over de informatievoorziening in het algemeen, bij de halte en bij vertragingen is een stuk positiever dan in 2006. De recente OV-klantenbarometer presenteert bovendien geen noemenswaardige verschillen tussen het HRN en gedecentraliseerde treindiensten. Het is aannemelijk dat de introductie van OV-reisplanners ten grondslag ligt aan de stijgende klanttevredenheid.

De reisplanners werden vanaf eind jaren '80 ontwikkeld door vervoerders en stedelijke openbaarvervoer-autoriteiten om de informatievoorziening te ondersteunen. De eerste reisplanners presenteerden slechts de dienstregeling van één vervoerder, werkten doorgaans op supercomputers en werden intern geraadpleegd door personeel in callcenters en bij ticketbalies. Begin jaren '90 werden systemen ontwikkeld die draaiden op de PC. De eerste digitale reisplanner werd ontwikkeld door Eduard Tulp en door de NS geïntroduceerd in 1990. Een andere ontwikkeling, in 1992, was de reisplanner van het huidige 9292, die vanuit callcenters multimodaal reisadvies gaf voor onder meer de NS, NZH, Stadsbus Maastricht en GADO. In de jaren '00 werd gepoogd regionale (niet-multimodale) reisplanners te verenigen in één reisplanner. Integratie van geplande en actuele gegevens omtrent vertragingen en verstoringen speelden tevens een rol om alternatief reisadvies te genereren.

Data ten behoeve van deze, zogenaamde, dynamische en landelijk dekkende reisplanner is gedurende de afgelopen twintig jaar ontsloten. Het ontsluiten van de data voor algemeen gebruik was een langzaam proces, ondanks dat het conform Wp2000 onder redelijke voorwaarden beschikbaar moest worden gemaakt aan reisplanners. Een voorvechter van open data is OpenGeo, welke in 2009 is gestart met het project openOV. Dit project heeft als doel om geplande en actuele reisinformatie beschikbaar te maken voor ontwikkelaars van reisplanners. De reisinformatie die dit mogelijk maakte is afkomstig van GOVI[120]. OpenOV wordt gevormd door een groep zelfstandige ontwikkelaars, OV-liefhebbers en OV-professionals.

[120] GOVI is in 2006 opgericht door de Provincie Noord-Holland en de gemeente Alkmaar met de wens goede en betrouwbare reisinformatie. Het produceert dynamische reisinformatie voor de digitale borden bij de haltes. Sindsdien is het samenwerkingsverband uitgebreid met meerdere overheidsinstanties.

Min of meer tegelijkertijd, in 2008, begon het Ministerie van Infrastructuur & Milieu met het project Nationale Data Openbaar Vervoer (NDOV). Dit project hergebruikte de infrastructuur van openOV en heeft als doel het creëren van een gelijk speelveld voor de levering van geplande en actuele reisinformatie, tarieven, ov-zones en haltetoegankelijkheid. Het ministerie heef geconstateerd dat twee partijen (Reisinformatiegroep en Stichting OpenGeo), bereid en in staat zijn de functie van een NDOV-loket uit te voeren. Dit houdt in het ontvangen van gegevens afkomstig van vervoerders, deze aan reisplanners ter beschikking stellen, die het vervolgens doorleveren aan reizigers. Een deel van de vervoerders levert in de praktijk gegevens aan het RIG SSC, een 'voorportaal' opgericht door Reisinformatiegroep, die deze waar nodig aanpast en doorlevert aan de loketten. Stichting OpenGeo, overheden en vervoerders verschillen sterk van mening of RIG SSC het functioneren van de reisinformatieketen bemoeilijkt[121]. Dit neemt niet weg dat het NDOV een stap in de juiste richting is geweest. In 2018 is NDOV onderdeel van Samenwerkingsverband DOVA.

De dynamische reisplanner is niet volledig toe te schrijven aan de introductie van marktwerking in het openbaar vervoer. Immers, de aanzet voor de eerste reisplanner en de introductie door de NS ligt voor de inwerkingtreding van Wp2000. Bovendien ontbraken actuele en multimodale OV-reisplanners tot in 2013, ondanks de in ontwikkeling zijnde NDOV-loketten en het bestaan van smartphones met GPS-toepassingen. De stroperigheid van het data-ontsluitingsproces doet vermoeden dat niet enkel de vervoerders, maar ook de ontwikkelaars van reisplanners de drijvende krachten zijn achter de huidige dynamische en landelijk dekkende reisplanners. De Rijksoverheid en OV-autoriteiten heeft hen niettemin de helpende hand geboden in de vorm van NDOV en GOVI.

[121] Evaluatie functioneren reisinformatieketen en rol van NDOV (2014). TwynstraGudde,

Bijlage 4: Bepalingen personeel in concessies

Enkele voorbeelden van de wijze waarop er in sommige concessies wel aandacht wordt besteed aan personeel:

- *Concessie Limburg 2016-2031 (Provincie Limburg)*
  In het Programma van Eisen wordt onder andere vermeld: "*Serviceverlening is een vak en de Provincie verwacht van personeel dat zij dit vak beheersen en beoefenen. Van de Concessiehouder eisen wij dat hij zijn personeel hiertoe in de gelegenheid stelt en daarbij in de breedste zin van het woord ondersteunt [..]. Het service-en klantgericht opstellen naar de Reiziger, het maximaal faciliteren van de Reiziger en het adequaat en goed informeren van de Reiziger, in het bijzonder bij verstoringen, is een basisvereiste.*" In de inschrijving moest worden beschreven "*hoe de concessiehouder borgt dat het personeel de gewenste professionaliteit heeft, uitstraalt en blijft behouden, hoe personeel daartoe getraind, gecoacht en begeleid wordt alsmede hoe het personeel daartoe in de bedrijfsvoering gefaciliteerd en gestimuleerd wordt.*"
  Ook is in het Programma van Eisen (PvE) aandacht voor goed werkgeverschap en wordt gevraagd om onderbouwing van de hoe de overgang van personeel wordt geregeld en wordt het terugdringen van ziekteverzuim genoemd. In het Programma van Eisen wordt een hoog basisniveau van sociale veiligheid geëist. Deze eisen hebben bijvoorbeeld betrekking op opleidingen van personeel en de inzet van BOA's.
- *Concessie busvervoer Almere 2018-2027 (Gemeente Almere)*
  In het Programma van Eisen voor het busvervoer in Almere zijn enkele punten opgenomen waarmee geborgd wordt dat het personeel bijdraagt aan de kwaliteit die nagestreefd wordt. Ook personeel in relatie tot sociale veiligheid komt aan de orde. Een specifieke eis ten aanzien van personeel die in deze concessie is opgenomen, is dat de concessiehouder zich in zet om zo snel mogelijk minimaal 2% van het (directe en indirecte) personeel te laten bestaan uit werknemers die direct voorafgaand aan hun indiensttreding bij de concessiehouder een achterstand op de arbeidsmarkt hadden.
- *Concessie Groningen Drenthe 2020-2030 (OV-Bureau Groningen Drenthe)*
  In het Programma van Eisen voor de concessie Groningen Drenthe wordt over personeel onder andere vermeld: "*Vanuit dit goede werkgeverschap dient de Concessiehouder er tevens voor te zorgen dat alle medewerkers goed gefaciliteerd en getraind zijn om hun taken richting de Reiziger goed en met plezier uit kunnen voeren. Speciale aandacht is er hierbij er voor de personeelstevredenheid en ziekteverzuim, voldoende opgeleid personeel,*

professionele aansturing door de vervoerder, aandacht voor (sociale) veiligheid en leeftijdsbewust personeelsbeleid. Er is immers een direct verband tussen het personeelswelzijn en de wijze waarop medewerkers van de Concessiehouder in staat zijn hun rol als dienstverlener waar te maken." Ook dit voorbeeld illustreert de relatie tussen personeel en kwaliteit van de dienstverlening. In dit aanbestedingsproces is het personeelsbeleid ook onderdeel geweest van de gunning. Bij de beoordeling van de reisbeleving vormde het personeelsbeleid een aspect. Voor het gunningscriterium Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen konden punten verdiend worden door invulling van de beginselen van goed werkgeverschap, invulling van positieve discriminatie en het aangeboden percentage werkzame personen die een achterstand op de arbeidsmarkt hadden.[122]

[122] OV Bureau Groningen Drenthe (2017).

Bijlage 5: Vergelijking CAO's

Overzicht van diverse items in verschillende CAO's

Partijen	Multimodaal VWMO Arriva, Keolis	Openbaar vervoer Vereniging Werkgevers OV Arriva, Connexxion, EBS, Keolis en Qbuzz	GVB	HTM	RET	NS	Besloten busvervoer	Taxi	Goederenvervoer
Status									
Expiratiedatum	31-12-2019	30-6-2020	31-12-2018	31-12-2018		31-3-2020	31-12-2019	31-12-2020	1-1-2020
Belangrijkste data voor vergelijking									
Beloning (per maand)									
Leeftijd 22 jaar	Rijdend personeel, chauffeur kleine bus		Methode voor het Rangordenen var	Regeling Functiewaardering HTM (onderscheid tussen bestuurder bus/tram en overig)					
Eindtrede									
Vakantietoeslag	Ja, 8%	Ja, 8%	Ja, 8%	Ja, 8%		Ja, 8%	Ja, 8%	Ja, 8%	Ja, 8%
Extra inkomen									
Eindejaarsuitkering	Ja, 5,75%	Ja, €400 + 1,15%	Ja, 8,33%	Ja, €1.475		Ja, 3%			
Winstdeling	Nee	Nee	Nee	Nee		Nee			
Diplomatoeslag		Ja	Ja				Ja		
Onregelmatigheidstoeslag	Ja	Ja	Ja	Ja		Ja	Ja		Ja
Overuren		Ja	Ja	Ja			Ja	Ja	Ja
OV-toeslag	Ja					Ja			
Provisietoeslag	Ja					Ja			
Arbeidstijden									
Vakantiedagen	Afhankelijk van de leefl	Afhankelijk van de leeftijd	Afhankelijk van de leeftijd	Afhankelijk van de leeftijd		25 (exclusief verlof)	Afhankelijk van de leefl	23	Afhankelijk van de leeft
Werkweek	36	40	36	1,538888889		36	40	40	40
ADV / ATV -dagen	0	17		16			5 (werkgelegenheidsdagen)		3,5
Uren per dag dagdienst	8	8	8	8		8	8	8	8
Pensioenregelingen									
Type ouderdomspensioen	Middelloon	Middelloon	Pensioenfonds ABP	Pensioenfonds ABP		Middelloon		Pensioenfonds Vervoer	
Overwerk									
Periode voor bepaling	Kwartaal	Kwartaal	Kwartaal			Week	Maandelijks	Kwartaal	
Toeslag per uur	35%	35%	Variërende toeslag (50-100%), over	25-100% van het uursalaris		€7,12 plus uurloon	Variërend. Rijdend- (35'	20%	30%, en tijd-voor-tijd re
Reiskosten woon-werk									
Vroege dienst						Ja			
Late dienst						Ja			
Km-vergoeding	0,19 cent vanaf 5 t/m	Ja	19 cent per km tot 60km	Nee, maar wel een vast bedrag afhankelijk van woon- en werklocatie		19 cent tussen 10 en 75 km			
Forenzenvergoeding		Ja	Ja	Ja		Ja			

Overzicht van diverse items in verschillende CAO's (beloningsgerelateerd)

DECISIO TwynstraGudde inno-V

Salaris

Multimodaal	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Begintrede	€ 1.672	€ 1.714	€ 1.736	n.b.	n.b.	€ 1.851	€ 1.851	€ 1.888	€ 1.898	€ 1.949	€ 1.989	€ 1.989	€ 2.050	€ 2.091	€ 2.175
Begintrede - MCN	€ 1.672	€ 1.714	€ 1.736	n.b.	n.b.	€ 1.851	€ 1.851	€ 1.888	€ 1.898	€ 1.949	€ 1.989	€ 1.989	€ 2.116	€ 2.223	€ 2.373
Eindtrede	€ 2.353	€ 2.412	€ 2.442	n.b.	n.b.	€ 2.604	€ 2.604	€ 2.688	€ 2.702	€ 2.775	€ 2.831	€ 2.831	€ 2.918	€ 2.976	€ 3.096
Eindtrede - MCN	€ 2.353	€ 2.412	€ 2.442	n.b.	n.b.	€ 2.604	€ 2.604	€ 2.688	€ 2.702	€ 2.775	€ 2.831	€ 2.831	€ 2.984	€ 3.108	€ 3.294

Openbaar Vervoer	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Begintrede	€ 1.633	€ 1.666	€ 1.716	€ 1.776	€ 1.811	€ 1.829	€ 1.847	€ 1.885	€ 1.948	€ 1.983	€ 2.023	€ 2.023	€ 2.102	€ 2.102	€ 2.187
Eindtrede	€ 2.259	€ 2.304	€ 2.373	€ 2.456	€ 2.505	€ 2.530	€ 2.556	€ 2.607	€ 2.678	€ 2.713	€ 2.768	€ 2.768	€ 2.875	€ 2.875	€ 2.991

GVB	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Begintrede	n.b.	n.b.	€ 1.512	n.b.	n.b.	€ 1.652	n.b.	€ 1.686	€ 1.720	€ 1.789	€ 1.813	€ 1.859	€ 1.897	€ 1.935	€ 1.985
Eindtrede	n.b.	n.b.	€ 2.334	n.b.	n.b.	€ 2.551	n.b.	€ 2.603	€ 2.656	€ 2.736	€ 2.772	€ 2.842	€ 2.899	€ 2.957	€ 3.034

NS	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Begintrede	€ 1.531	€ 1.578	€ 1.625	€ 1.673	€ 1.702	€ 1.710	€ 1.741	€ 1.767	€ 1.829	€ 1.829	€ 1.848	€ 1.885	€ 1.922	€ 1.966	€ 2.012
Eindtrede - HC	€ 2.317	€ 2.386	€ 2.458	€ 2.532	€ 2.575	€ 2.587	€ 2.634	€ 2.673	€ 2.767	€ 2.767	€ 2.795	€ 2.851	€ 2.908	€ 2.975	€ 3.043
Eindtrede - MCN	€ 2.515	€ 2.591	€ 2.668	€ 2.748	€ 2.795	€ 2.809	€ 2.859	€ 2.902	€ 3.005	€ 3.005	€ 3.034	€ 3.095	€ 3.157	€ 3.230	€ 3.304

Besloten vervoer	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Begintrede	€	€ 1.563	€ 1.586	€ 1.642	€ 1.696	€ 1.932	€ 1.994	€ 2.004	€ 2.018	€ 2.031	€ 2.047	€ 2.109	€ 2.132	€ 2.155	€ 2.220
Eindtrede	€	€ 2.133	€ 2.165	€ 2.242	€ 2.315	€ 2.426	€ 2.542	€ 2.555	€ 2.573	€ 2.588	€ 2.608	€ 2.688	€ 2.717	€ 2.747	€ 2.829

Taxi	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Begintrede		€	€ 1.444	€ 1.491	€ 1.513	€ 1.570	€ 1.619	€ 1.702	€ 1.800	€ 1.815	€ 1.833	€	€ 1.851	€ 1.907	€ 1.945
Eindtrede		€	€ 1.657	€ 1.711	€ 1.737	€ 1.802	€ 1.858	€ 1.953	€ 2.065	€ 2.224	€ 2.247	€	€ 2.269	€ 2.337	€ 2.384

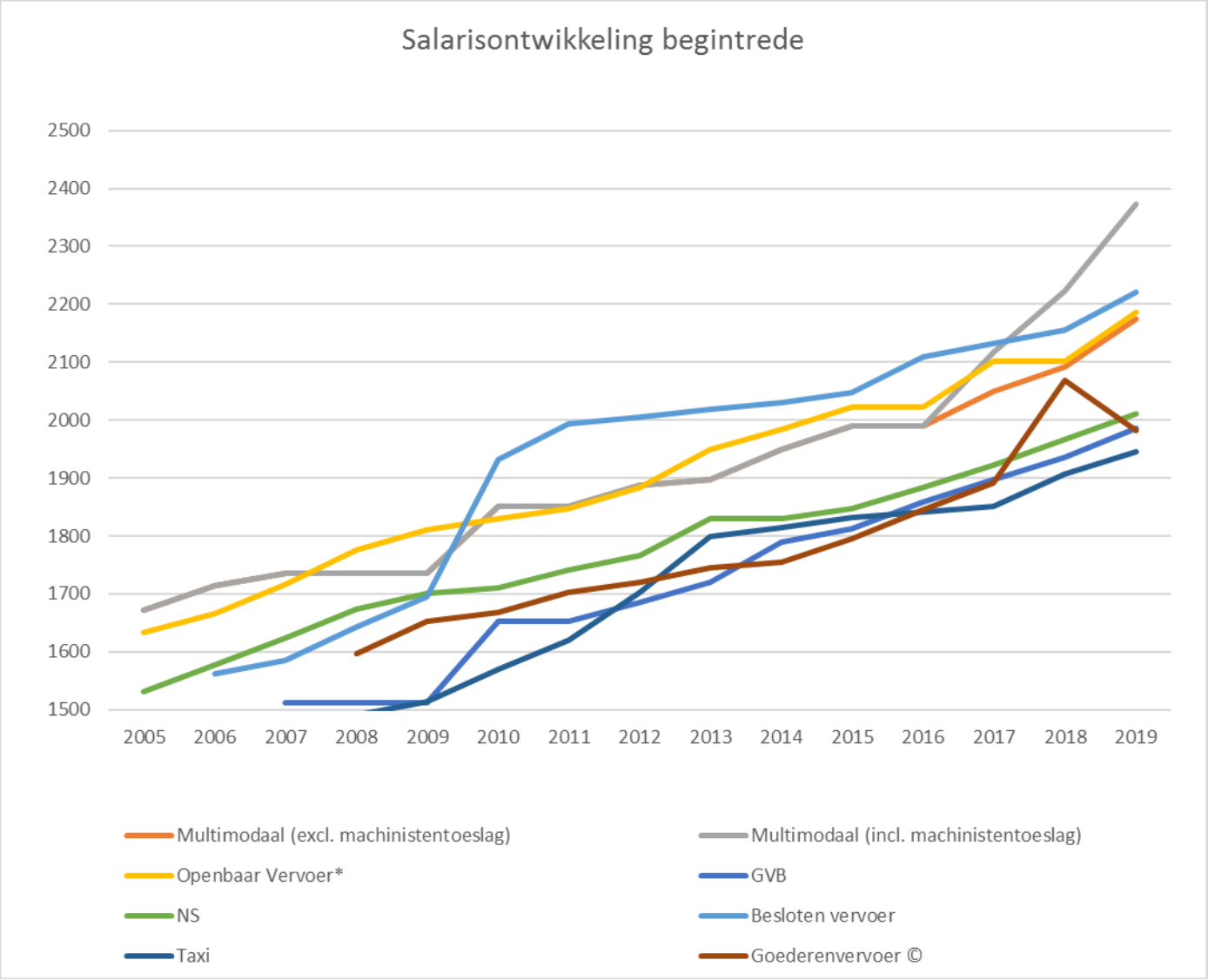
Goederenvervoer ©	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Begintrede				€ 1.596,85	€ 1.652	€ 1.668	€ 1.703	€ 1.720	€ 1.745	€ 1.754	€ 1.796	€ 1.844	€ 1.892	€ 2.069	€ 1.983
Eindtrede			€	€ 1.955	€ 2.023	€ 2.041	€ 2.084	€ 2.105	€ 2.137	€ 2.147	€ 2.198	€ 2.259	€ 2.273	€ 2.585	€ 2.509

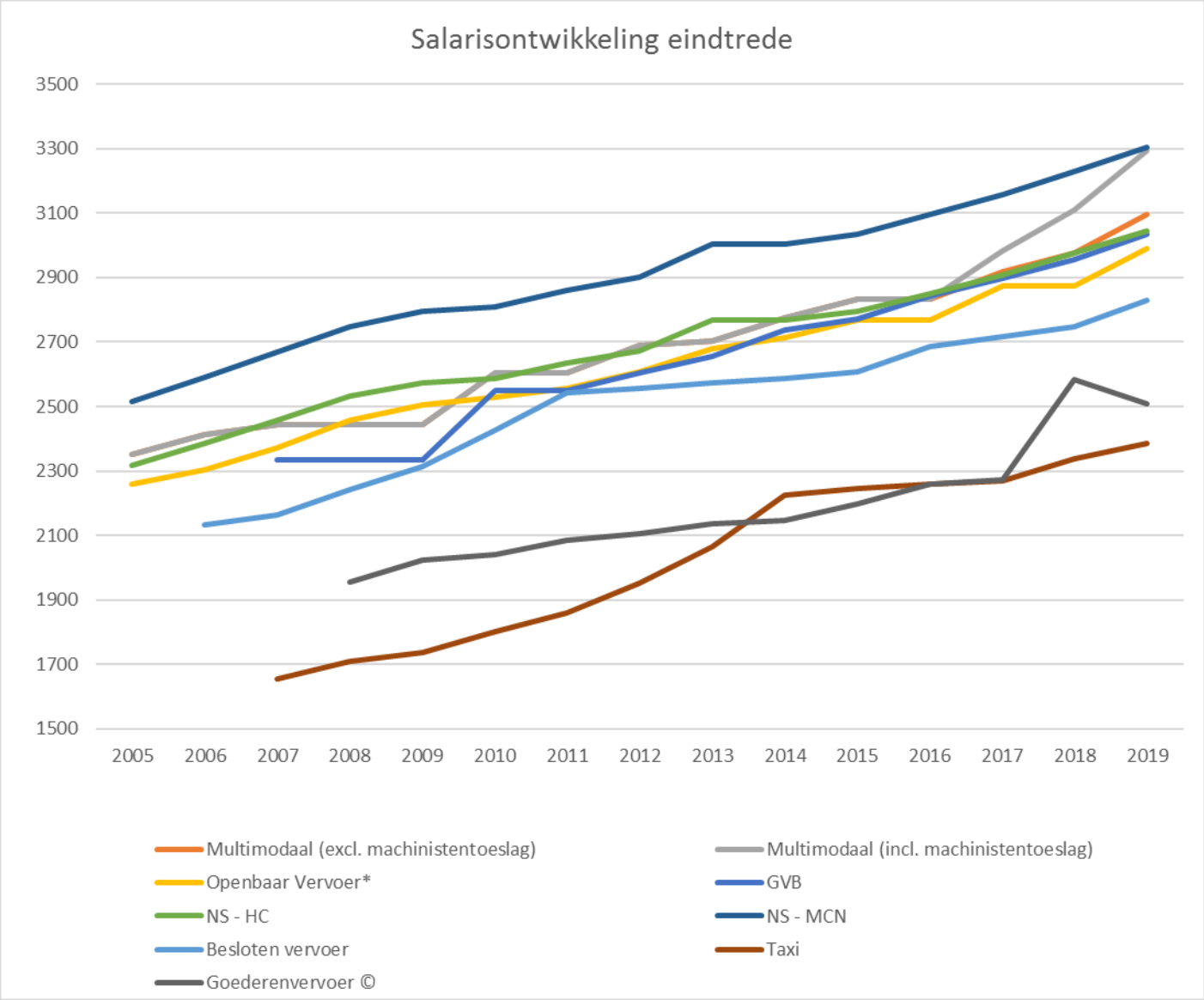
Eindejaarsuitkering	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Multimodaal	Ja, 1,5%	Ja, 2,5%	Ja, 2,5%	n.b.	n.b.	Ja, 4,0%	Ja, 4,5%	Ja, 4,5%	Ja, 4,5%	Ja, 4,5%	Ja, 5,75%	Ja, 5,75%	Ja, 5,75%	Ja, 5,75%	Ja, 5,75%
Openbaar Vervoer	Ja, 0,65%	Ja, 0,65%	Ja, 1,15%	Ja, 1,15%	Ja, 1,15%	Ja, 1,65%	Ja, 1,15%	Ja, 1,15%	Ja, 1,15%	Ja, 1,15%	Ja, €400 + 1,15%	Ja, €400 + 1,15%	Ja, €400 + 1,15%	Ja, €400 + 1,15%	Ja, €400 + 1,15%
GVB	n.b.	n.b.	Ja, 3%	n.b.	n.b.	Ja, 5%	Ja, 8,33%	Ja, 8,33%	Ja, 8,33%	Ja, 8,33%	Ja, 8,33%	Ja, 8,33%	Ja, 8,33%	Ja, 8,33%	Ja, 8,33%
NS	Ja, 3%	Ja, 3%	Ja, 3%	Ja, 3%	Ja, 3%	Ja, 3%	Ja, 3%	Ja, 3%	Ja, 3%	Ja, 3%	Ja, 3%	Ja, 3%	Ja, 3%	Ja, 3%	Ja, 3%
Besloten vervoer	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Taxi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Goederenvervoer	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Toeslag per overuur	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Multimodaal	35%	35%	35%	n.b.	n.b.	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%
Openbaar Vervoer	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%
GVB	n.b.	n.b.	25-100%	n.b.	n.b.	50-100%	50-100%	50-100%	50-100%	50-100%	50-100%	50-100%	50-100%	50-100%	50-100%
NS	€ 5,36	€ 5,52	€ 5,69	€ 5,86	€ 5,96	€ 5,99	€ 6,09	€ 6,18	€ 6,22	€ 6,40	€ 6,47	€ 6,60	€ 6,73	€ 6,88	€ 7,04
Besloten vervoer	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%
Taxi	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
Goederenvervoer	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%

	Multimodaal	OV	GVB	NS	Besloten vervoer	Taxi	Goederenvervoer
Toeslagen							
Diplomatoeslag	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja
Onregelmatigheidstoeslag	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Provisietoeslag	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee
Overig							
Uren per dag dagdienst	8	8	7,2	8	8	8	8
ADV / ATV -dagen	0	17	0	0	5	0	3,5
Werkweek	36	37,38	36	36	40	40	40
Vakantiedagen (min.)	22,725	22,725	22	22,725	24	23	24
Vakantiedagen (max.)	29,025	29,025	29	31,725	27	23	28
Vakantietoeslag	Ja, 8%	Ja, 8%	Ja, 8%	Ja, 8%	Ja, 8%	Ja, 8%	Ja, 8%

Ontwikkeling salarissen per CAO (bron: Decisio, o.b.v. CAO's)




Salarisontwikkeling eindtrede
3500
3300
3100
2900
2700
2500
2300
2100
1900
1700
1500
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
Multimodaal (excl. machinistentoeslag)
Multimodaal (incl. machinistentoeslag)
Openbaar Vervoer*
GVB
NS - HC
NS - MCN
Besloten vervoer
Taxi
Goederenvervoer ©

Contractloonmutaties per CAO (o.b.v. data Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

Niveaubasis	**200**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Nederlands CAO-gemiddelde	3,4	4,3	3,5	2,2	0,5	1	1,8	2,4	3,5	2,3	0,8	1,5	1,6	1,5	1,1	1,6	2	1,6	2,1	2,5
NS Reizigers				0	2,25															
Nedtrain			4	2,2	3,5															
Nederlandse Spoorwegen						0,54	2,05	3,7	3	1,1		0	1,5	3,5	0	1	2	4,3	2,3	1,2
Gemeentelijk vervoersbedrijf												2,95	2,66	1,84	2,4	1,3	3,55	0,95	2	
Openbaar vervoer		3,78	3,47		0,22	0	2,19	3	4,87		1,5	1,5	2	1,4	1,1	2,38	2,71	1,31	2,5	3,5
Taxivervoer			3,75	3	1,32	-0,07	3,74	3,34	1,25	2,2	1,7	3,38	5,38	4,98	0	1,31	0,2	0,49	3	2
Beroepsgoederenvervoer over de weg (NOB)			2	2,65	-0,06		2,75	3,53		4,4	0	3,1	0	2	0	2,36	2,75	1,89	1,89	1,89
Goederenvervoer Nederland (KNV)		3,4	2		0,52		2,75	3,53		4,4		3,1	0	2	0	2,36	2,75			

Jaarbasis	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Nederlands CAO-gemiddelde	3,3	4,3	3,7	2,8	0,9	0,7	1,9	2	3,3	2,7	1	1,3	1,6	1,6	1	1,4	2	1,8	2,5	2,6
NS Reizigers				2,24	2,25															
Nedtrain			3,01	2,64	4,04															
Nederlandse Spoorwegen						0,54	2,05	2,96	2,99	1,29		1,5	1,5	3,24	0,25	0,67	2,33	2,57	2,3	2,03
Gemeentelijk vervoersbedrijf												2,95	2,66	1,59	2,65	1,3	3,55	0,94	1,99	
Openbaar vervoer		3,78	3,47		0,62	0	2,19	3	4,87		1,5	0,26	2,5	2,15	0,6	2,88	1,79	1,31	2,37	3,79
Taxivervoer			2,83	3,92	1,32	-0,9	3,74	1,22	2,74	2,08	2,44	3,38	5,38	4,97	0	1,31	0,2	0,49	2,99	1,99
Beroepsgoederenvervoer over de weg (NOB)			1,88	2,16	0,93		2,19	2,77		4,1	0,67	2,6	0,5	1,75	0	2,36	2,75	1,89	2,82	1,88
Goederenvervoer Nederland (KNV)		3,71	1,88		1,51		2,19	2,77		4,1		2,6	0,5	1,75	0	2,3	2,75			

Normale arbeidsduur (o.b.v. data Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

NORMALE ARBEIDSDUUR

duur werkdag	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nederlandse Spoorwegen	8	8	8	8	8	8	8	8
Gemeentelijk vervoersbedrijf	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
Openbaar vervoer	8	8	8	8	8	8	8	8
Taxivervoer	8	8	8	8	8	8	8	8
Beroepsgoederenvervoer over de weg (NOB)	8	8	8	8	8	8	8	
Goederenvervoer Nederland (KNV)	8	8	8	8	8	8		

roostervrije dagen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nederlandse Spoorwegen	26	26	26	26	26	26	26	26
Gemeentelijk vervoersbedrijf								
Openbaar vervoer	17	17	17	17	17	17	17	17
Taxivervoer								
Beroepsgoederenvervoer over de weg (NOB)	3,5	3,5	3,5					
Goederenvervoer Nederland (KNV)	3,5	3,5	3,5					

jaarlijks bedongen arbeidsduur	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nederlandse Spoorwegen	1880	1880	1880	1880	1880	1880	1880	1880
Gemeentelijk vervoersbedrijf	1879,2	1879,2	1879,2	1879,2	1879,2	1879,2	1879,2	1879,2
Openbaar vervoer	1952	1952	1952	1952	1952	1952	1952	1952
Taxivervoer	2088	2088	2088	2088	2088	2088	2088	2088
Beroepsgoederenvervoer over de weg (NOB)	2060	2060	2060	2088	2088	2088	2088	
Goederenvervoer Nederland (KNV)	2060	2060	2060	2088	2088	2088		

normale arbeidsduur	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nederlands CAO-gemiddelde	37,1	37,1	37,1	37,2	37,2	37,2	37,2	37,3
Nederlandse Spoorwegen	36	36	36	36	36	36	36	36,02
Gemeentelijk vervoersbedrijf	36	36	36	36	36	36	36	36
Openbaar vervoer	37,4	37,4	37,4	37,4	37,4	37,4	37,4	37,39
Taxivervoer	40	40	40	40	40	40	40	40
Beroepsgoederenvervoer over de weg (NOB)	39,5	39,5	39,5	40	40	40	40	
Goederenvervoer Nederland (KNV)	39,5	39,5	39,5	40	40	40		