

# Decentralisatie en Marktwerking in het Regionaal Spoor-, Stads- en Streekvervoer

## Tussenrapportage 2002, deel 4

Datum 22 mei 2003  
Kenmerk DV89tot303

*MuConsult B.V.*  
Postbus 2054  
3800 CB Amersfoort  
Tel. 033 – 465 50 54  
Fax 033 – 461 40 21  
E-mail [INFO@MUCONSULT.NL](mailto:INFO@MUCONSULT.NL)  
Internet [WWW.MUCONSULT.NL](http://WWW.MUCONSULT.NL)



# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2. Menskracht en middelen (input)</b>	<b>7</b>
2.1 Menskracht	7
2.2 Financiële middelen	11
2.3 Conclusie	15
<b>3. OV-beleid in relatie tot overig V&amp;V-beleid (bestuurlijk proces)</b>	<b>17</b>
3.1 Decentralisatie treindiensten	17
3.2 Aanbesteding van OV-concessies	18
3.3 Afstemming met Verkeers- en Vervoerbeleid	29
<b>4. OV-aanbod en maatregelen (output)</b>	<b>33</b>
4.1 OV-aanbod (objectieve kwaliteit)	33
4.2 Enkele praktische problemen	43
4.3 Subjectieve kwaliteit (de mening van reizigers)	45
4.4 Aanpassing (rail)infrastructuur	48
<b>5. Individuele gedragsreacties</b>	<b>51</b>
<b>6. Ontwikkeling vervoersvraag</b>	<b>59</b>
<b>7. Conclusies en leerpunten</b>	<b>67</b>
7.1 Decentralisatie regionaal spoorvervoer	67
7.2 Verzakelijking	68
7.3 Marktwerking	69
7.4 Kwaliteit	72
7.5 Leerpunten	72

## Bijlagen

**Bijlage A** Beleidsontwikkelingen en –doelen

**Bijlage B** Overzicht rapporten



# 1. Inleiding

In het in ontwikkeling zijnde Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) wordt een belangrijke rol toegedicht aan het openbaar vervoer waar het gaat om het verbeteren van de bereikbaarheid en vitaliteit van, met name, economische centra. Daarnaast is er aandacht voor de sociale functie van het openbaar vervoer, dit met het oog op de wens dat niemand mag worden buitengesloten van sociale en economische activiteiten. Tenslotte wordt gestreefd naar een kostendekkingsgraad van het lokaal en regionaal openbaar vervoer naar 50%. Het betreft in feite een continuering van beleid dat met het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II) is ingezet.

De laatste jaren zijn in het regionaal openbaar vervoer diverse ontwikkelingen gaande die moeten leiden tot een meer efficiënte en effectieve inzet van het vervoersaanbod. Op landelijk niveau gaat het daarbij met name om initiatieven op het gebied van decentralisatie, marktwerking, verzelfstandiging en integratie van regionaal spoor-, stads- en streekvervoer (voor een beschrijving van de beleidsontwikkelingen op rijksniveau verwijzen we naar bijlage A). Daarnaast is ook de invoering van een nieuw bekostigingssysteem, een gebruiksvergoeding voor spoorinfrastructuur per 1 januari 2000 en de investeringsregeling 'De Boer' van belang. Verder vinden op decentraal niveau allerlei ontwikkelingen in het mobiliteitsbeleid plaats in de vorm van flankerend (bijv. parkeerbeleid) en concurrerend beleid (bijv. verkeersveiligheid).

## **Decentralisatie regionaal spoorvervoer**

De gedachte achter de decentralisatie van bevoegd- en verantwoordelijkheden inclusief bijbehorende middelen voor het regionaal spoor- én stads- en streekvervoer van het Rijk naar decentrale overheden is dat door een betere horizontale en verticale afstemming van beleid het fundament van het openbaar vervoer versterkt zal worden. Wat betreft de decentralisatie van het regionaal spoorvervoer noemt het Kabinet als voordelen:

- ▶ een betere integratie van het regionaal vervoer (stads-, streek- en spoorvervoer, collectief vraagafhankelijk vervoer, taxivervoer),
- ▶ een rationelere afweging van de inzet van de modaliteiten, en
- ▶ een betere afstemming met de andere onderdelen van het regionale verkeers- en vervoerbeleid.

Ten aanzien van de inmiddels gedecentraliseerde treindiensten was de doelstelling van zowel het ministerie van Verkeer en Waterstaat als de provincies Gelderland, Fryslân en Groningen deze minimaal in stand te houden en (door integratie van vervoerwijzen, maar dus niet door een rationelere afweging van modaliteiten) te komen tot een beter OV-product.

## **Marktwerking regionaal spoor-, stads- en streekvervoer**

De decentralisatie van het regionaal openbaar vervoer staat niet op zichzelf, maar maakt deel uit van een veranderingsproces waarvan ook de introductie van marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer deel uitmaakt. De aanbesteding van concessies voor de exploitatie van openbaar vervoer zal er naar verwachting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat toe leiden dat vervoerbedrijven meer gebruik maken van hun marktkennis, creativiteit en innovatiekracht. De verwachting daarbij is dat dit zal resulteren in een beter OV-product in termen van kwaliteit, gebruik en rendement, hetgeen zal bijdragen aan de doelstellingen die met en ten aanzien van het openbaar vervoer worden nagestreefd, te weten:

- ▶ Selectieve en regionaal gedifferentieerde toename van het aantal reizigers teneinde de bereikbaarheid en vitaliteit van, met name, stedelijke gebieden te verbeteren.
- ▶ Substantiële verhoging van de kostendekkingsgraad.
- ▶ Waarborging van de sociale functie.

## **Probleemstelling**

Aangezien overheden en andere betrokken organisaties indertijd weinig ervaring hadden met decentralisatie en aanbesteding/gunning van het openbaar vervoer, en dan met name van het spoorvervoer, was voor hen op voorhand niet duidelijk wat de gevolgen van deze maatregelen zullen zijn, zowel voor reizigers als voor beleidsdoelen. Met het oog hierop is het ministerie van Verkeer en Waterstaat een onderzoek gestart dat tot doel heeft inzicht te verschaffen in de volgende vragen:

1. *Wat zijn de effecten van decentralisatie en invoering van marktwerking in het stads- en streekvervoer en het regionale spoorvervoer? Leveren deze beleidsmaatregelen de verwachte versteviging van de marktpositie van het regionale spoor-, stads- en streekvervoer op, blijkend uit een beter product, meer samenhang, een groter gebruik, een toename van de efficiency en een betere kostendekking?*
2. *Hoe verlopen processen van decentralisatie en invoering van marktwerking bij spoor-, stads- en streekvervoer? In hoeverre zijn deze processen van invloed op de waargenomen effecten en wat kan daarvan worden geleerd ten behoeve van het vervolg?*

De Adviesdienst Verkeer en Vervoer heeft MuConsult opdracht verleend een onderzoek uit te voeren gericht op beantwoording van deze vragen. Binnen het onderzoek worden de volgende onderdelen onderscheiden:

- ▶ Een vervoerkundig onderzoek, waarvan het doel is de effecten van decentralisatie en marktwerking op (de kwaliteit van) het aanbod van openbaar vervoer (zowel efficiency als innovatie) vast te stellen;
- ▶ Een consumentenonderzoek, waarvan het doel is ontwikkelingen in de vraag naar en de waardering van de reiziger voor de kwaliteit van het openbaar vervoer in kaart te brengen;
- ▶ Een financieel onderzoek, waarvan het doel is vast te stellen in hoeverre de veranderingen rond het openbaar vervoer hebben geleid tot een verbetering van de efficiëntie en de effectiviteit van dat openbaar vervoer; en
- ▶ Een procesmatig onderzoek, waarbij de vraag centraal staat welke factoren een positieve dan wel negatieve bijdrage hebben geleverd bij de overdracht van verantwoordelijkheden met betrekking tot de regionale treindiensten en bij de overname van het openbare bus- en spoorvervoer door een nieuwe exploitant, al dan niet via aanbesteding, in het betreffende gebied<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Het procesmatige onderzoek besteedt slechts beperkt aandacht aan het proces van overdracht van taken en bevoegdheden ten aanzien van het interlokale busvervoer. Reden is dat dit proces reeds onderwerp is geweest van een eerdere studie (zie: B&A Groep, Beleidsonderzoek en –Advies bv (1996 – 1999), *Evaluatie decentralisatie interlokaal openbaar vervoer naar de drie noordelijke provincies*, delen 1 t/m 3).

Het onderzoek besteedt aandacht aan de ontwikkelingen in de volgende gebieden:

- ▶ Provincie Fryslân, waar verantwoordelijkheden voor de treindiensten Leeuwarden – Stavoren en Leeuwarden – Harlingen zijn gedecentraliseerd en geïntegreerd spoor- en streekvervoer in Noord- en Zuidwest-Fryslân onderhands aan NoordNed is gegund (zonder concurrentie).
- ▶ Provincie Gelderland, waar verantwoordelijkheden voor de treindiensten Doetinchem – Winterswijk, Zutphen – Winterswijk en (in een later stadium) Arnhem – Doetinchem zijn gedecentraliseerd en geïntegreerd spoor- en streekvervoer in de Achterhoek onderhands aan Syntus is gegund (zonder concurrentie).
- ▶ Provincie Groningen, waar verantwoordelijkheden voor de drie regionale treindiensten Groningen – Roodeschool, Groningen – Delfzijl en Groningen – Nieuweschans zijn gedecentraliseerd en deze treindiensten na aanbesteding aan NoordNed zijn gegund (in concurrentie).
- ▶ Leeuwarden, waar het stadsvervoer na aanbesteding aan ARRIVA is gegund (in concurrentie); en
- ▶ Zuid-Holland, waar het streekvervoer in de Hoeksche Waard en op Goeree Overflakkee na aanbesteding aan Connexxion is gegund (in concurrentie).

Om deze ontwikkelingen in kaart te kunnen brengen worden in elk onderzoeksgebied één uitgebreide voormeting en een uitgebreide en een beperkte nameting gehouden. Omdat de onderzoeksperiode alsmede de fase waarin het onderzoek zich op dit moment bevindt per gebied verschilt, zal waar relevant per onderzoeksgebied worden aangegeven op welke onderzoeksjaren de resultaten betrekking hebben.

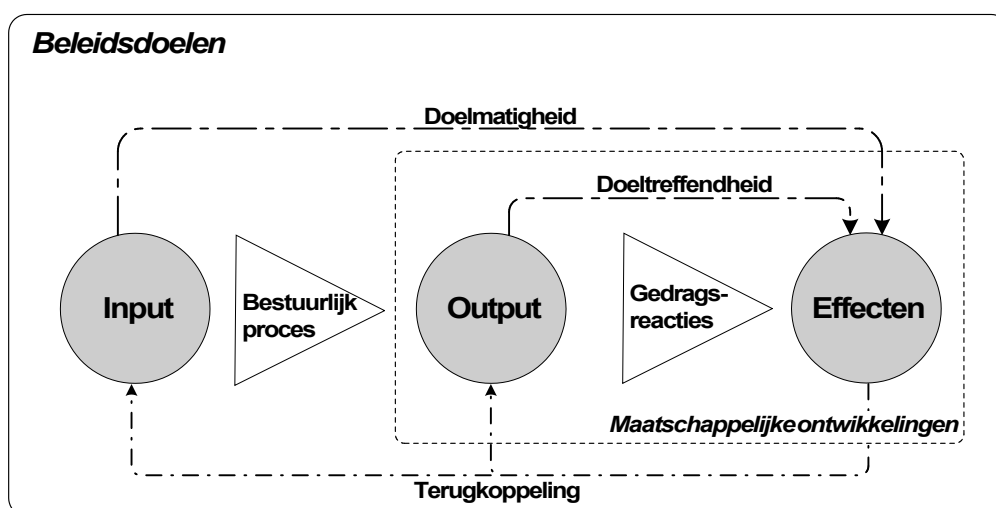
## Opzet tussenrapportage

De resultaten van de deelonderzoeken tot op heden worden gestructureerd aan de hand van het conceptuele kader weergegeven in schema 1.1. Dit kader is opgebouwd rond de doelen die met het openbaar vervoer nagestreefd worden. De basis van het kader bestaat uit de volgende vijf hoofdelementen:

1. De **input**, waaronder de menskracht en middelen worden verstaan die zijn vrijgemaakt c.q. gereserveerd voor het (openbaar) vervoerbeleid.
2. Het **bestuurlijke proces**, waarbij het gaat om de ontwikkeling van het openbaar vervoerbeleid alsmede om de afstemming met deelgebieden binnen het overig (verkeers- en vervoer)beleid, en waarvan de uitkomsten zijn vastgelegd in beleidsnota's, notities en begrotingen.
3. De **output** zijn de voor individuele (potentiële) bus- en treinreizigers merkbare gevolgen van het beleid van overheden. Het gaat hierbij naast veranderingen in het OV-aanbod zelf om (i) de concrete maatregelen die getroffen worden om de concurrentiekracht van het openbaar vervoer te versterken, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen 'hardware' (bijv. vrije busbanen) en 'software' (bijv. beïnvloeding van verkeerslichten en (dynamische) reisinformatie), en (ii) de praktische problemen die opgelost moesten worden om een goed functionerend OV-systeem neer te kunnen zetten.
4. De **gedragsreacties** van individuen bepalen uiteindelijk de effectiviteit van getroffen maatregelen. Immers, wanneer mensen hun gedrag niet aanpassen, zullen de doelstellingen van het OV-beleid nimmer gerealiseerd worden. Daarbij geldt dat de effectiviteit van de maatregelen mede bepaald wordt door het **maatschappelijk proces** waarbinnen deze gedragsreacties tot stand komen. Anders gezegd, maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloeden de effecten van het OV-beleid.

- Onder de **effecten** worden de ontwikkelingen in het gebruik, de opbrengsten (in relatie tot subsidiebedragen) en de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer verstaan.

Schema 1.1: Conceptuele kader Meten=Weten-methodiek



Vergelijken we de basiselementen met de doelstellingen van het onderzoek, dan zien we dat de eerste doelstelling met name in termen van output en effecten is geformuleerd en de tweede doelstelling in termen van het bestuurlijke proces (zie ook schema 1.2).

Schema 1.2: Relatie doelstellingen onderzoek en basiselementen

Doel	Input	Bestuurlijk proces	Output	Gedragsreacties	Effecten
1			Beter product Meer samenhang		Hoger gebruik Hogere efficiency Betere kostendekking
2		Processen rond V&V-beleid Samenhang met andere beleidsterreinen			

## Leeswijzer

Dit rapport maakt deel uit van een reeks rapporten rond de decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer (zie bijlage B voor een overzicht van de rapporten die inmiddels zijn verschenen of nog zullen verschijnen; bijlage A beschrijft de beleidsontwikkelingen op rijksniveau). Het rapport integreert de resultaten van eerdere deelonderzoeken en beschrijft de ontwikkelingen in de periode tot en met 2002. Concreet betekent dit dat in dit tussenrapport alleen de belangrijkste bevindingen beknopt zullen worden beschreven; nadere details zijn te vinden in de gebiedsgerichte rapporten en in de rapporten rond de procesevaluatie (zie bijlage B).



In het rapport zijn de bevindingen gestructureerd volgens de basiselementen die in schema 1.1 zijn onderscheiden. Dat wil zeggen, hoofdstuk 2 gaat in op de middelen waarover de decentrale overheden (moeten kunnen) beschikken bij de uitvoering van hun (nieuwe) taken (de *input*). De relatie van het openbaar vervoerbeleid met het overige verkeers- en vervoerbeleid (het *bestuurlijke proces*) is onderwerp van hoofdstuk 3. Dit hoofdstuk besteedt tevens aandacht aan een 'nieuw' speerpunt in het openbaar vervoerbeleid, de introductie van marktwerking.

Hoofdstuk 4 staat vervolgens stil bij de ontwikkelingen in het openbaar vervoer (de *output*). Tevens gaan we in dit hoofdstuk in op de maatregelen die getroffen zijn om de concurrentiekracht van het openbaar vervoer te verbeteren en om enkele praktische problemen op te lossen die een goed functionerend OV-product in de onderzoeksgebieden in de weg stonden.

Hoofdstuk 5 gaat vervolgens na in hoeverre sprake is van wijzigingen in de samenstellingen van de reizigerspopulaties (de *gedragsreacties*), zonder daarbij vooralsnog rekening te houden met de intermedierende effecten van maatschappelijke ontwikkelingen (het *maatschappelijke proces*). Tenslotte gaat hoofdstuk 6 in op de *effecten* die tot op heden met de veranderingen in het openbaar vervoer, te weten de decentralisatie en marktwerking, zijn bereikt.

Per hoofdstuk wordt in tabelvorm een overzicht gegeven van de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de onderzoeksgebieden. De belangrijkste resultaten vatten we in hoofdstuk 7 samen. Dit hoofdstuk geeft tevens een overzicht van leerpunten voor nieuwe initiatieven op het gebied van decentralisatie en marktwerking.



## 2. Menskracht en middelen (input)

Om de doelen van het OV-beleid te kunnen realiseren zijn mensen en financiële middelen nodig (de input). In dit hoofdstuk gaan we in op de menskracht (paragraaf 2.1) en financiële middelen (paragraaf 2.2) die OV-autoriteiten hebben vrijgemaakt voor de werkzaamheden ter voorbereiding op en na de feitelijke decentralisatie van regionale treindiensten en de aanbesteding c.q. onderhandse gunning van het openbaar vervoer.

### 2.1 Menskracht

De gevolgen van de nieuwe taken, i.c. de verantwoordelijkheid voor regionaal spoorvervoer en/of de aanbesteding van openbaar vervoer, voor de inzet van mensen liggen niet alleen op het kwantitatieve (= aantal fte), maar vooral op het kwalitatieve vlak (=kennis en kunde).

#### Aantal fte

In deze subparagraaf beschrijven we per OV-autoriteit de gevolgen van de decentralisatie en marktwerking voor de kwantitatieve inzet van personeel. Daarbij kan op voorhand worden opgemerkt dat beide ontwikkelingen bij OV-autoriteiten tot extra werkzaamheden hebben geleid, zonder dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat (vooralsnog) budget beschikbaar heeft gesteld voor het aantrekken van extra personeel. Aan de zijde van het ministerie zelf wordt de menskracht die op termijn met de decentralisatie van regionale treindiensten vrijvalt, ingezet om de extra werkzaamheden rond het hoofdrailnet uit te kunnen voeren. Tot op heden gaat de decentralisatie van de regionale treindiensten ook aan de kant van het ministerie echter nog met extra werkzaamheden gepaard.

#### *Gelderland*

De decentralisatie van de regionale treindiensten en de daarmee samenhangende start van Syntus in de Achterhoek, heeft de provincie Gelderland indertijd aanzienlijk meer tijd gekost dan vooraf was ingeschat. Van der Gaag (provincie Gelderland) schat dat dit in 1998, het jaar waarin het leeuwendeel van de voorbereidende werkzaamheden is uitgevoerd, zo'n 800 à 1000 manuren heeft gekost. Eén van de redenen zijn de personele wisselingen binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat in de periode voorafgaand aan de aanvraag tot decentralisatie, waardoor de discussie over een onderhandse gunning van het openbaar vervoer aan Syntus voor een periode van 10 jaar een aantal malen moest worden herhaald. Een andere reden is dat de beginperiode, waarin de beschikking voor het spoorvervoer moest worden geregeld, gekenmerkt werd door onwennigheid zowel aan de kant van de provincie Gelderland als aan de kant van Syntus.

Ook in de nazorg van de decentralisatie van de regionale treindiensten in combinatie met de onderhandse gunning van een geïntegreerd OV-systeem in de Achterhoek aan Syntus is in eerste instantie ongeveer drie keer zoveel tijd gaan zitten als de 600 manuren die de provincie op voorhand had ingeschat. Zaken die meer tijd hebben gekost dan was voorzien, zijn de instandhouding van de kaartautomaten (zie ook paragraaf 4.2), de aanpassing van de railinfrastructuur tussen Zutphen en Winterswijk (zie paragraaf 4.4), de decentralisatie van de treindienst Arnhem – Doetinchem (zie paragraaf 3.1) en de communicatie met burgers, andere overheden en maatschappelijke organisaties.

In 2002 ligt het aantal bestede uren met 770 dichter bij de oorspronkelijke inschatting. Deze uren zijn in het bijzonder besteed aan:

- ▶ beoordeling en verwerking van dienstregelingvoorstellen;

- ▶ bevoorschotting en verrekening van de kaartverkoop via NS-kaartautomaten (zie paragraaf 4.2);
- ▶ openstaande punten met betrekking tot de overwegveiligheid (zie paragraaf 4.4);
- ▶ bemoeienis met de instaptredes van de LINT;
- ▶ toekenning van subsidies voor verbetering van de sociale veiligheid en toegankelijkheid;
- ▶ toepassing van de malusregeling; en
- ▶ omzetting van de exploitatieovereenkomst voor de treindiensten in een concessie.

### *Fryslân*

Ook voor de provincie Fryslân heeft de decentralisatie van treindiensten en de daaraan gekoppelde onderhandse gunning aan NoordNed veel extra werk met zich meegebracht. Daarbij is dit proces niet altijd even soepel verlopen. Indertijd heeft de overname van VEONN door ARRIVA tot de nodige vertraging in de oprichting van NoordNed geleid, waardoor de tijd tussen de oprichting en de start van de exploitatie van de bus- en treindiensten per 30 mei 1999 feitelijk te kort was en veel zaken op het laatste moment nog geregeld moesten worden.

Na de start van de exploitatie door NoordNed blijkt ook de handhaving van de overeenkomst de provincie Fryslân meer tijd te kosten dan op voorhand was voorzien (400 tot 600 uur in het eerste jaar). Zaken die tijdens het eerste dienstregelingjaar veel tijd hebben gekost zijn de instandhouding van de kaartautomaten (zie paragraaf 4.2) en de capaciteitsproblemen bij de treindiensten (zie paragraaf 4.2). Offermans (provincie Fryslân) komt dan ook tot de conclusie dat de werkzaamheden die ter voorbereiding en direct na de decentralisatie van de regionale treindiensten verricht moesten worden niet naast het reguliere werk uitgevoerd kunnen worden.

De belasting van het ambtelijk apparaat is verder toegenomen met de aanbesteding van het streekvervoer in de rest van de provincie Fryslân (het streekvervoer op de Waddeneilanden en in Zuidoost-Fryslân is inmiddels aanbesteed). Dit blijkt ook uit de ontwikkeling in het aantal fte dat in de provincie Fryslân ambtshalve aan openbaar vervoer wordt besteed; dit aantal is de afgelopen jaren uitgebreid van 2 fte in 1997 naar 4,8 fte in 2000.

### *Groningen*

De provincie Groningen heeft indertijd twee ambtenaren belast met de aanbesteding van de drie gedecentraliseerde regionale treindiensten. Met name het opstellen van het bestek (een half jaar), maar ook de gunning heeft meer tijd gekost dan verwacht werd. Tijdrovende elementen waren de overgang van personeel en de financiële regeling. Daarnaast speelde de onbekendheid met zaken die specifiek bij een aanbesteding van treindiensten komen kijken een rol. Omdat met betrekking tot deze zaken op dat moment bij overheden weinig informatie beschikbaar was, was men op veel punten nog bijna volledig aangewezen op de expertise bij de NS, Railned en de Duitse spoorwegen. Tenslotte heeft het feit dat de treindienst Groningen – Leer die gelijktijdig werd aanbesteed gedeeltelijk over Duits spoor rijdt, veel extra werkzaamheden met zich meegebracht, net als het feit dat Groningen één van de eerste overheden was die treindiensten aanbesteedde. Dat de gunning twee keer zoveel tijd in beslag nam dan op voorhand was voorzien, werd veroorzaakt door het feit dat vervoerbedrijven om aanvullende informatie moest worden gevraagd.

Nu eenmaal tot gunning is overgegaan bestaan de werkzaamheden uit het volgen van het proces en het monitoren of afspraken zoals vastgelegd in de exploitatie-overeenkomst ook

worden uitgevoerd. De inschatting op voorhand dat de twee betrokken ambtenaren hier ieder ongeveer een halve dag tot één dag per week aan kwijt zouden zijn, komt volgens Jonker (provincie Groningen) overeen met de werkelijkheid. De provincie realiseert zich dat er ook gedurende de contractperiode altijd zaken zullen zijn die om aandacht vragen (bijv. verandering van de dienstregeling, nieuw materieel, e.d.). De materieelproblematiek gedurende het eerste dienstregelingjaar (zie paragraaf 4.2) heeft niet tot een grotere werkbelasting geleid, maar wel tot irritatie.

### *Leeuwarden*

Tot de aanbesteding was in Leeuwarden ca. 0,5 fte gereserveerd voor OV-zaken. Tijdens de aanbestedingsprocedure, die twee jaar in beslag heeft genomen, was een uitbreiding met 1 fte noodzakelijk. Deze extra capaciteit is voor de helft extern ingehuurd, maar Leeuwarden is voornemens deze extra capaciteit structureel in te vullen wanneer zij haar bevoegdheden ten aanzien van het stadsvervoer blijft behouden.

Ook het beheer van de concessie levert de gemeente Leeuwarden veel extra werk op. Zo vereist het nieuwe opdrachtgeverschap dat de gemeente Leeuwarden nauwer toezicht houdt op het naleven van gemaakte afspraken. Daarbij vraagt het monitoren van de prestaties van het vervoerbedrijf extra tijd, omdat over de levering van de gegevens afspraken moeten worden gemaakt en naleving van deze afspraken moet worden afgedwongen. Tenslotte vraagt het beheer van de stadsdienst Leeuwarden extra tijd omdat bij sommige lijnen sprake is van groeimodellen, waarbij de feitelijke invulling van de lijn afhankelijk is van de ontwikkeling in reizigersaantallen. Al met al beslaan de extra werkzaamheden ten behoeve van het concessiebeheer ongeveer 2 à 3 dagen per week (= 0,5 fte).

### *Zuid-Holland*

De provincie Zuid-Holland heeft ten behoeve van de aanbesteding een projectteam geformeerd bestaande uit drie personen (een jurist, een vervoerkundige en iemand die verantwoordelijk was voor de procedurele gang van zaken) en versterkt met een externe consultant. Gezamenlijk hebben zij 1,0 tot 1,5 fte in de eerste aanbesteding gestoken, maar de verwachting is dat toekomstige aanbestedingen evenveel tijd zullen vergen. Procedureel gezien zal alles soepeler verlopen, maar de gewenste verfijning van de aanbestedingsdocumenten zal extra tijd vergen.

Ook het beheer van de concessie zal naar verwachting de nodige tijd vergen. De inschatting is dat hiervoor ca. 0,5 fte per jaar vrijgemaakt moet worden. De levering van gegevens die voor goed beheer noodzakelijk is, vergt ook aan de kant van Connexxion een grotere inspanning. Naar verwachting zal ieder kwartaal circa één week extra in het verzamelen van gegevens moeten worden gestoken.

Tabel 2.1: Inzet van menskracht (input)

Onderzoeksgebied	Werklast voorbereiding	Werklast beheer
Gelderland	800 – 1.000 manuren	770 manuren p.j.
Fryslân	Ca. 1.000 manuren	400 – 600 manuren p.j.
Groningen	Ca. 1.250 manuren	400 – 500 manuren p.j.
Leeuwarden	Ca. 3.200 manuren	800 manuren p.j.
Zuid-Holland	Ca. 2.100 manuren	800 manuren p.j.

### Samenvattend

Aan de verschillen in inzet van menskracht tussen gebieden bij de voorbereiding en het beheer liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Een belangrijke factor bij de voorbereiding is de doorlooptijd. In geval van de gemeente Leeuwarden was de doorlooptijd van de aanbesteding uiteindelijk veel langer dan voorzien, doordat besluitvorming over de Wp2000 enkele malen werd uitgesteld (de aanbesteding was indertijd één van de maatregelen die in het kader van het behoud van de VOC-status getroffen zou worden). De provincie Zuid-Holland heeft daarentegen bewust met de voorbereidingen gewacht totdat de Wp2000 door de Eerste en Tweede Kamer was aangenomen.

Met betrekking tot het beheer kan geconcludeerd worden dat het beheer van een concessie in de onderzoeksgebieden zo'n 500 tot 800 uur per jaar kost. Dit is meer dan waar de betreffende overheden op voorhand vanuit waren gegaan. Eén van de zaken die meer tijd kosten dan voorzien, betreft de levering van gegevens die voor goed concessiebeheer noodzakelijk zijn.

### Kennisvergaring en –uitwisseling

Decentralisatie van regionale treindiensten noodzaakt provincies en andere decentrale overheden tot het uitbouwen van hun kennisniveau op het gebied van spoorvervoer. De bij de experimenten rond de decentralisatie van regionale treindiensten betrokken provincies hadden in eerste instantie weinig tot geen kennis en ervaring wat betreft de exploitatie van treindiensten, maar zij hebben deze kennisachterstand al dan niet door samenwerking met de betrokken vervoerbedrijven, snel weten in te lopen. Van een gestructureerde overdracht kennis over specifieke spoorzaken naar andere OV-autoriteiten was tot voor kort echter nog geen sprake.

Ook de aanbesteding van openbaar vervoer vraagt om andere kennis en vaardigheden dan tot voor kort nodig was om invulling te kunnen geven aan de taken en bevoegdheden rond het stads- en streekvervoer. Hoewel het ministerie van Verkeer en Waterstaat hiervoor dus nauwelijks rechtstreeks gelden naar de OV-autoriteiten heeft overgemaakt, is op kosten van het ministerie wel een kenniscentrum opgericht, het Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (CVOV). Bij het CVOV kunnen OV-autoriteiten terecht met vragen omtrent de aanbesteding, de gunning en het beheer van OV-concessies. De gemeente Leeuwarden geeft in dat verband aan dat zij tijdens het aanbestedingsproces veel goede tips van het CVOV heeft gekregen, maar omdat deze gemeente als eerste het stadsvervoer heeft aanbesteed, riep dit ook nieuwe vragen op die de gemeente zelf moest uitzoeken.

Inmiddels is de oorspronkelijke termijn van vier jaar dat het CVOV actief zou zijn met twee jaar verlengd tot en met 2004. En met de integratie van het Kenniscentrum Light Rail is het takenpakket van het CVOV per 1 januari 2002 verder uitgebreid. Het CVOV lijkt daarmee ook voor spoorzaken een belangrijk aanspreekpunt voor OV-autoriteiten te worden. Niettemin zal Railned een belangrijke rol blijven vervullen waar het gaat om capaciteits- en veiligheidsvraagstukken rond het spoor; en Railinfrabeheer waar het gaat om investeringen in en onderhoud van de railinfrastructuur.

## 2.2 Financiële middelen

Bij de inzet van financiële middelen kan een onderscheid worden gemaakt tussen de exploitatiebijdrage van de OV-autoriteit aan het vervoerbedrijf en overige financiële middelen die door de OV-autoriteiten ten behoeve van het OV worden ingezet.

### Exploitatiebijdrage

Ten aanzien van de exploitatiebijdrage is de insteek van alle vijf de OV-autoriteiten dat zij naast de Rijksbijdrage die zij van het ministerie ontvangen niet structureel eigen middelen voor de exploitatie van het openbaar vervoer in de concessiegebieden inzetten.

#### *Regiobekostiging (stads- en streekvervoer)*

Bepalend voor de hoogte van de Rijksbijdrage voor het stads- en streekvervoer zijn de gegenereerde reizigersopbrengsten (de regiobekostiging volgens de WROOV+-methodiek). De verdeelsleutels die de kern van deze methodiek vormen, worden periodiek herzien om zo rekening te houden met veranderingen in het aankoop- en reisgedrag van gebruikers van strippenkaarten en abonnementen. De meest recente herziening van de WROOV-verdeelsleutels<sup>2</sup>, die met ingang van 1 januari 2003 van kracht zijn, leidt met name voor de Achterhoek tot een forse toename van de reizigersopbrengsten (bus +16% en trein +29%), maar ook voor Fryslân en Leeuwarden zijn de WROOV-opbrengsten met de herziening van de sleutels naar boven bijgesteld. Alleen de WROOV-opbrengsten voor de treindiensten in Groningen zijn naar beneden bijgesteld (-15%), terwijl het aantal treindiensten waarop het NTS-tarief van toepassing is, en waarvan de opbrengsten via de WROOV worden verdeeld, ten opzichte van de vorige meting juist met één is uitgebreid, te weten de treindienst Groningen – Nieuweschans.

Door de substantieel hogere reizigersopbrengsten kwam Syntus in principe in aanmerking voor een hogere overheidsbijdrage voor het busvervoer. De provincie Gelderland vond dit echter niet acceptabel omdat zij noch bereid was hiervoor eigen middelen in te zetten noch bereid was deze middelen aan andere concessiegebieden te onttrekken. Dit laatste zou ten koste gaan van het voorzieningenniveau aldaar, terwijl Syntus verplicht is de extra overheidsbijdrage, wanneer de stijging meer dan 3% bedraagt, in te zetten om het in de ogen van de provincie toch al hoge voorzieningenniveau in de Achterhoek verder uit te breiden. De provincie Gelderland heeft er daarom voor gekozen de stijging van de overheidsbijdrage te beperken tot de contractueel verplichte 3%.

Had de provincie Gelderland op grond van de exploitatie-overeenkomst en gegeven de verplichtingen ten aanzien van andere concessiegebieden in feite extra middelen in het

<sup>2</sup> Middels het WROOV worden de opbrengsten uit de verkoop van strippenkaarten, e.d. over de vervoerbedrijven verdeeld. De verdeelsleutels die hieraan ten grondslag liggen worden in principe iedere drie jaar op basis van een groot landelijk onderzoek geactualiseerd.

openbaar vervoer moeten steken, de gemeente Leeuwarden en de provincie Zuid-Holland onttrekken feitelijk exploitatiemiddelen aan de aanbestede concessies. De gemeente Leeuwarden draagt maximaal 98% van de Rijksbijdrage, waarvan 4% in de vorm van een bonus, bij aan de exploitatie van het stadsvervoer. En de provincie Zuid-Holland hanteert voor het concessiegebied Hoeksche Waard/Goeree Overflakkee een suppletiefactor die met  $\approx 0,95$  beduidend lager is dan de gemiddelde suppletiefactor  $\approx 1,34$  die voor de provincie Zuid-Holland in totaliteit wordt gehanteerd. De specifieke kenmerken van dit concessiegebied bestaande uit vooral sterke lijnen maakt namelijk een relatief rendabele exploitatie van het openbaar vervoer mogelijk (kostendeckings-graad  $> 50\%$ ). De middelen die daardoor kunnen worden vrijgemaakt aangevuld met eigen middelen (ca.  $\approx 1$  miljoen) worden door de provincie Zuid-Holland ingezet om de teruggang in het voorzieningenniveau in andere concessiegebieden te beperken (met name Drechtsteden/Alblasserwaard).

Een onzekerheid bij de regiobekostiging is dat de suppletiefactor die hieraan ten grondslag ligt jaarlijks varieert. Zo is in 2003 sprake van een daling van de suppletiefactor met 5,5%. Dit percentage is als volgt opgebouwd:

- ▶ De bestaande taakstelling van  $\approx 15,9$  miljoen (=  $-1,4\%$ )
- ▶ De extra taakstelling uit het strategisch akkoord van  $\approx 24$  miljoen (=  $-2,2\%$ ); en
- ▶ Uitputting van het groeifonds, met name als gevolg van de introductie van een groot aantal CVV-systemen. De toename van de taakstellende vervoeropbrengsten bedraagt 3,9%, terwijl slechts 2% gehonoreerd kan worden.

Anders dan de gemeente Leeuwarden, hebben de provincies Gelderland, Fryslân en Zuid-Holland geen poging ondernomen met het ministerie meerjarige afspraken (MJA) te maken omtrent de hoogte van de suppletiefactor. Deze drie provincies worden in 2003 derhalve met bovengenoemde korting geconfronteerd, terwijl voor de gemeente Leeuwarden de suppletiefactor wordt gehanteerd zoals vastgelegd in de Meerjarenafpraak (hetzelfde geldt overigens voor de provincies Groningen en Drenthe en voor de gemeente Groningen).

Het opbrengstrisico dat de provincies door de onzekerheid omtrent de hoogte van de suppletiefactor lopen, hebben zij ten dele bij het vervoerbedrijf neergelegd. Dat wil zeggen, de bijdrage van de provincies aan het vervoerbedrijf is nooit hoger dan de bijdrage die zij zelf van het ministerie ontvangen. Daar staat tegenover dat in geval van een lagere exploitatiebijdrage nadere afspraken zullen worden gemaakt omtrent de aanpassing van het OV-aanbod in het concessiegebied, zodat de lagere exploitatie-bijdrage niet tot een meerjarig verlies voor het vervoerbedrijf zal leiden. Op korte termijn zijn dergelijke verliezen niet volledig uit te sluiten, aangezien de exploitatiekosten voor een deel uit vaste kosten bestaan.

Het opbrengstrisico dat Syntus, NoordNed en Connexxion lopen wordt versterkt door het feit dat reizigersopbrengsten via het WROOV+-systeem over vervoerbedrijven worden verdeeld, waardoor het in principe mogelijk is dat de in het eigen concessie-gebied gegenereerde opbrengsten deels wegvloeien naar andere vervoerbedrijven. Bijkomend probleem is dat de toename van de reizigersopbrengsten zich met een vertraging van ongeveer een jaar doorvertaalt in een hogere overheidsbijdrage. Voor ARRIVA zijn deze risico's minder groot, omdat zij profiteren van de zekerheid die de Meerjarenafpraak tussen de gemeente Leeuwarden en het ministerie van Verkeer en Waterstaat biedt.



### *Bekostiging regionale treindiensten*

De drie provincies ontvangen op dit moment jaarlijks van het ministerie een vaste bijdrage voor de exploitatie van de treindiensten behorend tot de contractsector. Indertijd streefde het ministerie er naar om voor deze treindiensten op termijn dezelfde bekostigingssystematiek te hanteren als voor het stads- en streekvervoer. De drie provincies verschilden echter van mening ten aanzien van de wenselijkheid om de regiobekostiging ook voor de treindiensten te hanteren. Uiteindelijk hebben de drie provincies op grond van hun experimentstatus allen een andere bekostigingssystematiek voor de treindiensten bedongen, te weten:

- ▶ Gelderland: Vanaf de start van de exploitatie regiobekostiging. Deze afspraak is en zal met het oog op de op handen zijnde veranderingen in de bekostigings-systematiek ook niet worden geïmplementeerd. In plaats daarvan ontvangt de provincie een vaste bijdrage voor het spoorvervoer.
- ▶ Fryslân: De eerste 2½ jaar een vaste bijdrage en vervolgens regiobekostiging. Inmiddels heeft de provincie het ministerie verzocht bij de vaststelling van de Rijksbijdrage voor de treindiensten de methodiek van de regiobekostiging te volgen.
- ▶ Groningen: Gedurende de gehele concessieperiode een vaste bijdrage.

Tabel 2.2: *Invulling exploitatiebijdrage voor openbaar vervoer (input)*

Onderzoeksgebied	Opbrengstrisico	Bekostiging treindiensten	Eigen exploitatiebijdrage
Gelderland	Bij vervoerbedrijf	Regiobekostiging (nog niet geëffectueerd)	Nee, in feite negatief
Fryslân	Bij vervoerbedrijf	2½ jaar vaste bijdrage, daarna regiobekostiging	Nee
Groningen	Bij vervoerbedrijf	Vaste bijdrage	Nee
Leeuwarden	Bij vervoerbedrijf, door MJA beperkt	N.v.t.	Nee, in feite negatief
Zuid-Holland	Bij vervoerbedrijf	N.v.t.	Nee, voor dit concessiegebied in feite negatief

Eén van de achterliggende redenen om voor een verschillende bekostigingssystematiek te kiezen was het verschil in de hoogte van het subsidiepercentage, en daarmee de suppletiefactor, tussen de provincies. Voor de regionale treindiensten in de Achterhoek (exclusief Arnhem – Doetinchem) was de verhouding tussen de exploitatiebijdrage en de reizigersopbrengsten met 1,45 vergelijkbaar met de suppletiefactor van het streekvervoer. Voor de regionale treindiensten in Fryslân is de suppletiefactor indertijd echter vastgezet op 0,85, hetgeen volgens betrokkenen onvoldoende is om het verschil tussen kosten en reizigersopbrengsten te dekken.

Niettemin was het de provincie Fryslân die met het ministerie in overleg trad om de regiobekostiging alsnog voor de regionale treindiensten te gaan hanteren. Reden is dat bij toepassing van de regiobekostiging de exploitatiebijdrage stijgt omdat de opbrengsten die door de treindiensten worden gegenereerd in de loop der jaren zijn gestegen. Het ministerie heeft vervolgens de provincie Gelderland hetzelfde aanbod gedaan, maar de provincie was tot dusver meer terughoudend wat betreft de omzetting van de vaste exploitatiebijdrage in een bijdrage op basis van de regiobekostiging, omdat de reizigersopbrengsten op de regionale treindiensten hier pas vanaf 2002 een stijgende lijn vertonen. Recente ontwikkelingen rond de IBO Bekostiging en de voor het stads- en streekvervoer beschikbare middelen hebben er echter toe geleid dat beide provincies niet voor een hogere bijdrage op grond van de regiobekostiging in aanmerking komen.

De provincie Groningen heeft nooit voor een opbrengstafhankelijke exploitatiebijdrage geopteerd. De vaste exploitatiebijdrage voor de regionale treindiensten is als gevolg van de aanbesteding verminderd. De winnaar van de aanbesteding, de combinatie NS *Reizigers* en VEONN, vroeg namelijk een exploitatiebijdrage die 20% lager was dan de bijdrage van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in de exploitatie van de treindiensten door NS *Reizigers*. De provincie was met het ministerie op voorhand overeengekomen dat een eventuele besparing in het eerste jaar gedeeld zou worden, maar in de daaropvolgende jaren volledig ten gunste van het ministerie zou komen. Het gevolg is dat de vrijgekomen middelen in dit geval niet kunnen worden ingezet voor bijvoorbeeld uitbreiding van het aanbod aan treindiensten, vervanging van het materieel of herinvoering van de doorgaande treindienst Groningen – Leer. Dat de vrijgevallen middelen ook niet voor dit laatste doel kan worden ingezet is voor de provincie Groningen moeilijk te accepteren, omdat een deel van de besparing op de exploitatie-bijdrage in haar ogen een direct gevolg is van het feit dat Land Niedersachsen indertijd heeft besloten de internationale treindienst niet aan NoordNed te gunnen. Voor het ministerie heeft de herinvoering van de doorgaande internationale treindienst echter niet langer prioriteit.

### **Overige financiële middelen**

De overige financiële middelen die voor het openbaar vervoer worden vrijgemaakt, worden en werden met name ingezet voor aanleg en onderhoud van haltevoorzieningen langs gemeentelijke respectievelijk provinciale wegen, voor de eigen bijdrage in het kader van de regeling 'De Boer' (zie ook paragraaf 3.3) en enkele kleinere uitgaven-posten. Zo hebben de provincie Gelderland en een aantal gemeentes voor het dienst-regelingjaar 2001/2002 elk € 57.000 beschikbaar gesteld voor de instandhouding van agentschappen ten behoeve van de kaartverkoop in de Achterhoek (zie paragraaf 4.2).

Tenslotte hebben de gemeente Leeuwarden en de provincie Zuid-Holland van het ministerie van Verkeer en Waterstaat een subsidie van € 90.000 ontvangen ten behoeve van de aanbestedingsprocedure. Voor de gemeente Leeuwarden was dit bedrag om uiteenlopende redenen ontoereikend voor het dekken van de totale aanbestedingskosten. Zo was Leeuwarden de eerste stad die tot aanbesteding overging waardoor zij relatief veel zaken als eerste moest uitzoeken. Daarnaast heeft de vertraging in de wetgeving tot extra kosten geleid. Gegeven de inzet van menskracht gedurende het aanbestedingsproces zullen de feitelijke kosten van de aanbestedings-procedure daarom rond € 200.000 hebben gelegen.

Tabel 2.3: Inzet van overige financiële middelen (input)

Onderzoeksgebied	Eigen bijdrage 'De Boer'-regeling	Overige middelen
Gelderland		□ 57.000 (t.b.v. instandhouding agentschappen tijdens het dienstregelingjaar 2001/2002)
Fryslân	□ 1,0 miljoen	□ 295.000 (voornamelijk voor haltevoorzieningen)
Groningen	Niet voor treindiensten	□ 22.500 (aan begeleiding aanbestedingsprocedure door ITS)
Leeuwarden	□ 0,7 à 0,9 miljoen	-□ 90.000 (ontvangen in het kader van de stimuleringsregeling ingesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat)
Zuid-Holland		-□ 90.000 (ontvangen in het kader van de stimuleringsregeling ingesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat)

## 2.3 Conclusie

Op bestuurlijk niveau gaat de decentralisatie van treindiensten met schaalnadelen gepaard in de zin dat dezelfde taak, aansturing van de exploitant van de treindiensten, nu door meerdere decentrale overheden wordt verricht tegenover oorspronkelijk één (centrale) overheid. Daarbij komt dat het ministerie (vooralsnog) geen budget beschikbaar heeft gesteld voor het aantrekken van extra personeel ten behoeve van de uitvoering van deze taak. Ook aan de zijde van het ministerie zelf is de bestuurlijke en beleidsmatige inspanning die gemoeid is met de aansturing van het totale spoorvervoer (i.c. de aansturing van de exploitant van het hoofdrailnet en de decentralisatie van de overige treindiensten) namelijk groter dan voorheen.

Op decentraal niveau concentreren de activiteiten rond de regionale treindiensten zich met name op de aanbesteding en gunning van deze treindiensten, al dan niet in combinatie met het busvervoer. Maar ook de handhaving van de overeenkomst kost tijd; voor de provincies Gelderland en Fryslân kostte dit zelfs meer tijd dan op voorhand was ingeschat.

Ook de aanbesteding van het stads- en streekvervoer vraagt een extra inspanning van de betreffende overheden. Maar anders dan bij voor het spoorvervoer het geval is, is enkele jaren voor de feitelijke start van de aanbestedingen wel een kenniscentrum voor het stads- en streekvervoer opgericht, het CVOV. Het CVOV inventariseert en beantwoordt vragen en verspreidt noodzakelijke informatie zodat OV-autoriteiten aanbestedings- en gunningsprocedures efficiënter uit kunnen voeren. In het verlengde daarvan kan de integratie van het Kenniscentrum Light Rail in het CVOV een belangrijke stap zijn om de schaalnadelen bij de decentralisatie van treindiensten ten dele te vermijden.

De financiële risico's die de provincies lopen zijn beperkt, aangezien zij onzekerheden met betrekking tot de hoogte van de rijksbijdrage vrijwel volledig bij het vervoerbedrijf hebben neergelegd. De betreffende OV-autoriteiten stellen zelf geen middelen beschikbaar voor de exploitatie van het openbaar vervoer in de onderzochte concessie-gebieden. Wel hebben de vervoerbedrijven de vrijheid om in overleg het voorzieningen-niveau te beperken wanneer sprake is van een daling van de exploitatiebijdrage, waardoor eventuele verliezen voor het vervoerbedrijf beperkt zullen blijven.

In geval van twee concessies, de drie Groninger regionale treindiensten en het stadsvervoer in Leeuwarden worden feitelijk minder exploitatiemiddelen in het openbaar vervoer in het concessiegebied gestoken dan vóór de aanbesteding het geval was. De gemeente Leeuwarden reserveert een klein deel van de exploitatiebijdrage die zij ontvangt voor vernieuwingen in het openbaar vervoer; de besparing op de exploitatie-bijdrage in Groningen valt volledig ten goede van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ook de exploitatiebijdrage van de provincie Zuid-Holland aan het streekvervoer in de Hoeksche Waard en op Goeree-Overflakkee is lager dan de exploitatiebijdrage die de provincie zelf van het ministerie van Verkeer en Waterstaat ontvangt. De provincie zet de op deze manier vrijgekomen middelen tezamen met eigen middelen in om het voorzieningenniveau in de andere concessiegebieden binnen de provincie Zuid-Holland zoveel mogelijk in stand te houden.

Tenslotte stellen alle betrokken OV-autoriteiten, naast de menskracht die voor de voorbereiding en het beheer worden vrijgemaakt, eigen financiële middelen beschikbaar voor zaken rond het openbaar vervoer. Daarbij moet met name gedacht worden aan de eigen bijdrage in het kader van de regeling 'De Boer' en aan financiële middelen voor aanleg en onderhoud van haltevoorzieningen.

### **3. OV-beleid in relatie tot overig V&V-beleid (bestuurlijk proces)**

In dit hoofdstuk staat het bestuurlijk proces, ofwel de invulling van (specifieke aspecten van) OV-beleid in relatie tot het algemene Verkeers- en Vervoerbeleid en overige relevante beleidsterreinen, centraal. In het bijzonder richten we ons daarbij op aspecten rond de twee beleidsmaatregelen die in deze evaluatie centraal staan, te weten de decentralisatie van treindiensten (paragraaf 3.1) en de aanbesteding van OV-concessies (paragraaf 3.2). Tenslotte besteden we in paragraaf 3.3 aandacht aan de afstemming van het OV-beleid met het overige Verkeers- en Vervoerbeleid.

#### **3.1 Decentralisatie treindiensten**

Bij decentralisatie gaat het om een verandering in de relatie tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden. Omdat taken en bevoegdheden ten aanzien van het streekvervoer al eerder zijn gedecentraliseerd, richten we ons in deze paragraaf op de decentralisatie van verantwoordelijkheden ten aanzien van regionale treindiensten.

In de nota “De derde eeuw spoor” noemt het Kabinet als belangrijkste voordelen van de decentralisatie van het regionale spoorvervoer (i) een betere integratie van het regionaal vervoer, (ii) een rationelere afweging van de inzet van modaliteiten, en (iii) een betere afstemming met andere onderdelen van het regionale verkeers- en vervoerbeleid. Voor de drie betrokken provincies was indertijd het voornaamste doel van de decentralisatie deze treindiensten minimaal in stand te houden door deze treindiensten te integreren met het streekvervoer (Gelderland en Fryslân) of door deze treindiensten onder eigen verantwoordelijkheid aan te besteden (Groningen).

Naast de instandhouding van de treindiensten verwachtten de provincies Gelderland en Fryslân door de integratie van bus en trein tevens een beter voorzieningenniveau te realiseren. Daarbij lijkt van een duidelijke afweging tussen de inzet van bus en trein vooralsnog geen sprake te zijn geweest. De provincies achtten, net als de provincie Groningen, instandhouding van de regionale treindiensten beleidsmatig van groot belang. De verwachting is dat van het regionale spoorvervoer een bepaalde aantrekkingskracht uitgaat, waardoor meer en andere reizigers van het openbaar vervoer gebruik zullen maken. Bedrijfseconomische afwegingen spelen daarbij (nog) geen belangrijke rol.

De motivatie van de drie provincies bij nieuwe initiatieven tot decentralisatie van verantwoordelijkheden ten aanzien van regionale treindiensten wijkt echter af van bovenstaande motivatie. Zo was de belangrijkste motivering van de provincie Gelderland om een verzoek tot decentralisatie van de treindienst Arnhem – Doetinchem bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat in te dienen, verbetering van de dienstverlening aan de reizigers in de Achterhoek. Door decentralisatie van deze treindienst behoorde een doorgaande treinverbinding tussen Arnhem en Winterswijk weer tot de mogelijkheden en kon de gedwongen overstap in Doetinchem ongedaan worden gemaakt (door vertragingen werd deze overstap in 15% van de gevallen gemist).

Verbetering van de dienstverlening aan de reiziger ligt ook ten grondslag aan de onderhandelingen tussen de provincies Fryslân en Groningen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat aangaande de decentralisatie van de treindienst Groningen – Leeuwarden. Beide provincies hebben op basis van hun ervaringen rond de reeds gedecentraliseerde

treindiensten het gevoel dat zij beter dan het ministerie in staat zullen zijn toe te zien op de naleving van de met NoordNed gemaakte afspraken, omdat de lijnen met zowel reizigers als vervoerbedrijf korter zijn. Door zelf de verantwoordelijkheid voor deze treindienst op zich te nemen, hopen zij te voorkomen dat de (capaciteits) problemen op het traject Groningen – Leeuwarden (de beeldvorming ten aanzien van) het functioneren van de overige regionale treindiensten negatief beïnvloedt. Dat ook ten aanzien van deze treindienst bedrijfseconomische overwegingen een ondergeschikte rol spelen, blijkt uit het feit dat beide provincies streven naar een uitbreiding van het aantal sneltreinen op het traject Groningen – Leeuwarden, terwijl de introductie van de huidige sneltreinen al tot een exploitatietekort van 450 duizend op deze treindienst heeft geleid.

### **3.2 Aanbesteding van OV-concessies**

Hebben de provincies Gelderland en Fryslân het geïntegreerde OV-systeem onderhands aan de betrokken vervoerbedrijven gegund, de treindiensten en het stads- en streekvervoer in de overige onderzoeksgebieden zijn eerst na aanbesteding gegund. Het stadsvervoer in Leeuwarden en het streekvervoer in Zuid-Holland is aanbesteed na inwerkingtreding van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) die op termijn tot aanbesteding van alle concessies voor stads- en streekvervoer moet leiden.

In geval van de drie Groninger regionale treindiensten verplichtte de Minister van Verkeer en Waterstaat de provincie tot aanbesteding. Dit met het oog op de doelen die met de experimenten rond decentralisatie van de treindiensten behorend tot de Contractsector werden nagestreefd. Doelstelling van deze experimenten was namelijk niet alleen om ervaring op te doen met decentralisatie van treindiensten, maar ook om ervaring met marktwerking, in het bijzonder aanbestedingen, op te doen. Zowel bij het ministerie als bij de provincie Groningen bestond daarbij de voorkeur om de aanbesteding door de provincie te laten organiseren.

In deze paragraaf besteden we aandacht aan die aspecten van de aanbestedingen die van invloed zijn op de mate waarin de doelen die met het OV-beleid worden nagestreefd gerealiseerd (kunnen) worden. In het bijzonder richten we ons daarbij op (i) de keuzes die bij een aanbesteding gemaakt (moeten) worden en (ii) potentiële toetredingsbarrières die ertoe kunnen leiden dat beoogde effecten van marktwerking niet of niet volledig gerealiseerd worden<sup>3</sup>.

#### **Keuzes bij aanbestedingen<sup>4</sup>**

Tijdens de voorbereiding van een aanbesteding en het opstellen van het bestek zullen door de opdrachtgevende overheid keuzes gemaakt moeten worden. Naast een aantal praktische zaken zoals het moment van aanbesteding en het aantal Prebid-bijeenkomsten gaat het daarbij om fundamentele keuzes ten aanzien van de invulling van de ontwikkelingsfunctie, de omvang van de concessiegebieden, de duur van de concessie en de wijze van aanbesteding. Tabel 3.1 toont de belangrijkste verschillen tussen de vijf onderzoeksgebieden, waarbij ook de gebieden waar sprake was van een onderhandse gunning zijn meegenomen omdat hiervoor vergelijkbare keuzes moesten worden gemaakt.

<sup>3</sup> Voor een gedetailleerde beschrijving van het aanbestedingsproces zelf verwijzen we naar eerdere rapporten die in het kader van de Procevaluatie zijn verschenen (zie ook bijlage B).

<sup>4</sup> Zie ook paragraaf 3.4 van de Procevaluatie, delen 2 en 4.

Tabel 3.1: *Belangrijkste overeenkomsten en verschillen marktwerking*

Onderzoeks-gebied	Type marktwerking	Concessiehouder	Ontwikkelingsfunctie	Concessieduur
Gelderland	Onderhandse gunning	Syntus BV	Bij vervoerbedrijf	Eerst 5 + 5 jaar, inmiddels 10 jaar
Fryslân	Onderhandse gunning	NoordNed Personenvervoer BV	Bij provincie en vervoerbedrijf	5 + 1 jaar
Groningen	Aanbesteding	Combinatie VEONN (nu ARRIVA) en NS <i>Reizigers</i> , ondergebracht bij NoordNed Personenvervoer BV	Bij provincie	5½ jaar
Leeuwarden	Aanbesteding	ARRIVA	Bij gemeente en vervoerbedrijf	6 jaar
Zuid-Holland	Aanbesteding	Connexxion NV	Bij provincie	6 jaar

### *Ontwikkelingsfunctie*

Een belangrijke keuze bij een aanbesteding betreft de mate waarin OV-autoriteiten de ontwikkelingsfunctie ten aanzien van het openbaar vervoer in eigen hand houden dan wel uitbesteden aan vervoerbedrijven. Tussen de twee uitersten van het volledig in eigen handen houden (een dienstregeling aanbesteden) en het volledig vrijgeven van de ontwikkelingsfunctie (alleen de grenzen van het concessiegebied worden vastgelegd, de invulling van het lijnennet en de dienstregeling wordt volledig aan de vervoerbedrijven overgelaten) bestaan meerdere tussenvormen. Zo kunnen OV-autoriteiten ervoor kiezen het OV-aanbod uitsluitend op hoofdlijnen voor te schrijven (bijvoorbeeld maximale halte-afstand en minimale frequentie) of de lijnvoering en frequentie van verbindende lijnen in het Programma van Eisen vast te leggen, maar de lijnvoering (en frequentie) van ontsluitende lijnen vrij te laten.

Met uitzondering van de provincie Gelderland en in mindere mate de provincie Fryslân, hebben decentrale overheden, vooral in geval van een aanbesteding, de neiging om de ontwikkelingsfunctie naar zich toe te trekken. De gemeente Leeuwarden geeft daarbij aan niet te verwachten dat een vervoerbedrijf op eigen initiatief een vergelijkbaar OV-concept, bestaande uit stadsvervoer (snel- en servicebussen) en het gelijktijdig aanbestede CVV-systeem, zou hebben ontwikkeld als nu in Leeuwarden is ingevoerd. Wel dient hierbij te worden aangetekend dat dit nieuwe OV-concept indertijd in nauwe samenwerking met de toenmalige exploitant van het stadsvervoer is ontwikkeld.

De provincie Zuid-Holland is op haar eerdere streven om de ontwikkelingsfunctie zoveel mogelijk bij de vervoerbedrijven neer te leggen teruggekomen. De provincie vreesde namelijk dat zij anders de uitkomst van de gunningsprocedure niet goed aan de verliezers uit zou kunnen leggen en dat de risico's voor reizigers groter zijn wanneer vervoerbedrijven veel vrijheid krijgen bij de invulling van het OV-netwerk.

Het gevolg van de keuze om de ontwikkelingsfunctie grotendeels in eigen hand te houden is wel dat overheden zelf over veel kennis moeten beschikken ten aanzien van de vraag naar openbaar vervoer en de afstemming van het OV-netwerk op deze vraag. Een potentieel voordeel van aanbesteding, namelijk om als overheid het openbaar vervoer op hoofdlijnen te regelen om zodoende zelf minder kennis te hoeven vergaren, wordt op deze wijze niet benut. Ook beperkt dit voor vervoerbedrijven de mogelijkheid optimaal gebruik te maken van

hun marktkennis, creativiteit en innovatiekracht; eigenschappen die in de ogen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat kunnen bijdragen aan de effectiviteit van het marktinstrument.

Anderzijds moet met betrekking tot de drie aanbestedingen worden aangetekend dat geïnteresseerde vervoerbedrijven enige speelruimte werd geboden wat betreft de opzet (van de exploitatie) van het OV-netwerk. Deze speelruimte betrof met name de inzet van dat deel van het budget dat niet noodzakelijk was om aan de basiseisen van de aanbestedende overheid te voldoen. De hoeveelheid speelruimte die bedrijven kregen verschilt echter per aanbesteding en ook lopen de meningen ten aanzien van de feitelijke speelruimte uiteen. Zo werden in geval van de aanbesteding van de treindiensten de vervoerbedrijven weliswaar nadrukkelijk uitgenodigd om naast een reguliere inschrijving gebaseerd op het huidige voorzieningenniveau met varianten te komen, maar deze varianten hebben volgens de inschrijvers uiteindelijk geen rol gespeeld bij de afweging tussen aanbiedingen. Daarentegen was bij de aanbesteding van het streekvervoer in de Hoeksche Waard en op Goeree-Overflakkee de honorering van de vervoerkundige wensen bepalend voor de uitslag van de aanbesteding.

Verder moet nog worden opgemerkt dat daar waar de rol van vervoerbedrijven ten tijde van de aanbesteding bij de ontwikkeling van het OV-netwerk in het algemeen beperkt is, deze rol gedurende de concessieperiode groter wordt. De OV-autoriteiten verwachten van vervoerbedrijven dat zij op grond van hun ervaringen met voorstellen komen voor de optimalisatie van het netwerk. De formele rol van de OV-autoriteiten zelf beperkt zich in dat geval tot het toetsen van de voorstellen aan de concessievoorwaarden.

Tenslotte geldt dat de speelruimte waarover OV-autoriteiten en vervoerbedrijven beschikken bij spoorvervoer beduidend minder is dan bij busvervoer. Infrastructurele beperkingen in combinatie met veiligheidseisen staan in veel gevallen uitbreiding van de dienstverlening in de weg, zoals de ervaringen in Gelderland hebben uitgewezen. Verdubbeling van de frequentie betekende daar dat een groot aantal overwegen moest worden aangepast of gesloten (zie ook paragraaf 4.4).

### *Omvang van concessiegebieden*

De concessiegebieden die de basis vormen voor de experimenten met decentralisatie van regionale treindiensten in Gelderland, Fryslân en Groningen en de aanbestedingen in Leeuwarden en Zuid-Holland, zijn beduidend groter dan de concessiegebieden die voor de eerste experimenten met aanbesteding zijn geselecteerd (te weten Zuidwest-Limburg en Noord-Beveland met een omzet van respectievelijk € 2,1 en € 0,9 miljoen). In geval van de gemeente Leeuwarden gaat het om het totale stadsvervoer (omzet € 4,5 miljoen) en bij de provincie Groningen om de drie regionale treindiensten (€ 13,5 miljoen). Het concessiegebied van NoordNed in Fryslân (€ 32,0 miljoen, waarvan ca. viervijfde bus en éénvijfde trein) is met 65% van het streekvervoer in deze provincie het maximale gebied dat de provincie gelet op de eisen in de Wp2000 ten aanzien van het aan te besteden openbaar vervoer, onderhands aan NoordNed kon gunnen. Tenslotte geldt voor de concessiegebieden in Gelderland (€ 17,0 miljoen; exclusief de treindienst Arnhem – Doetinchem) en Zuid-Holland (€ 14,0 miljoen) dat het om het totale openbaar vervoer in kleinere vervoergebieden gaat. Daarbij geldt voor alle concessies voor het streekvervoer dat het om duidelijk afgebakende vervoersgebieden gaat zodat het concessiegrens-overschrijdende vervoer beperkt is. En in geval van het stadsvervoer in Leeuwarden heeft de gemeente met de



provincie Fryslân afspraken gemaakt omtrent de routes van het in- en uitgaande streekvervoer.

De ervaringen bij de aanbestedingen in Zuidwest-Limburg en Noord-Beveland waren dat deze concessiegebieden voor vervoerbedrijven te klein waren om het OV-aanbod te kunnen of willen vernieuwen. Vervoerbedrijven verschillen echter van mening waar het gaat om de optimale grootte van concessiegebieden. ARRIVA en Connexion noemen geen grenzen wat betreft de minimale en maximale omvang van een concessie. Voor BBA/Connex is daarentegen een concessie met een omzet van circa € 15 miljoen het maximum, zoals zij in een brief aan de provincie Groningen te kennen heeft gegeven, terwijl dit voor kleinere vervoerbedrijven als NoordNed en Syntus ook nog veel te groot is. Dit laatste zal ook zeker gelden voor lokale bus- en taxibedrijven die geïnteresseerd zijn om op een concessie voor stads- of streekvervoer in te schrijven, hetgeen indertijd een belangrijke overweging was bij de keuze om als eerste het streekvervoer in Zuidwest-Limburg en op Noord-Beveland aan te besteden.

Tabel 3.2: Enkele kenmerken van de concessies

Onderzoeksgebied	Type OV	Concessiegebied	Omzet
Gelderland	Geïntegreerd bus- en treinsysteem	Achterhoek (excl. Arnhem – Doetinchem)	€ 17,0 miljoen
Fryslân	Geïntegreerd bus- en treinsysteem	Noord- en Zuidwest-Fryslân (= 65% van het streekvervoer in Fryslân)	€ 32,0 miljoen
Groningen	Treindiensten	Drie regionale treindiensten	€ 13,5 miljoen
Leeuwarden	Stadsvervoer	Snel- en Servicenet (voor het aanvullende CVV-net is een aparte overeenkomst afgesloten)	€ 4,5 miljoen
Zuid-Holland	Streekvervoer	Hoeksche Waard en Goerree Overflakkee (= 25% van het streekvervoer in Zuid-Holland)	€ 14,0 miljoen

### Concessieduur

Het streven van de rijksoverheid is dat concessiegebieden voor een periode van maximaal 6 jaar worden aanbesteed, maar in geval van omvangrijke investeringen in nieuw materieel behoort verlenging van de concessieduur tot de mogelijkheden, waarbij deze verlenging bij een intermodale aanbesteding zowel voor het spoor- als busvervoer geldt. Regionale overheden en vervoerbedrijven zijn het erover eens dat in geval van aanschaf van nieuw treinmaterieel door een vervoerbedrijf een langere concessieduur zeker noodzakelijk is.

Bij de decentralisatie van beide regionale treindiensten naar de provincie Gelderland is de concessieduur zelfs lange tijd onderwerp van discussie geweest. Gelet op de omvangrijke investeringen in nieuw materieel wilde Syntus een concessieduur die langer was dan de 5 jaar die het ministerie destijds voor ogen stond. Indertijd is afgesproken dat Syntus in eerste instantie voor een periode van 5 jaar het interlokale openbaar vervoer mag exploiteren, met een optie voor nog eens vijf jaar. Voorwaarde daarbij was wel dat de (vervoers-)prestaties van Syntus aan een aantal (nader overeen te komen) criteria voldoet (dat wil zeggen, een concessieduur van 5 + 5 jaar).

Met de onderhandse gunning van de treindienst Arnhem – Doetinchem aan Syntus is met het oog op nieuwe investeringen in treinmaterieel ook de concessie voor het openbaar vervoer dat reeds door Syntus werd geëxploiteerd verlengd. De concessie voor het openbaar vervoer in de Achterhoek loopt nu tot en met de dienstregeling 2009

(concessieduur 10 jaar). Daarbij is de toets omgezet in een malusregeling die in 2002 voor het eerst bij wijze van proef zal worden uitgevoerd.

Voor investeringen in busmaterieel lijkt een langere concessieduur minder noodzakelijk te zijn. De maximale concessietermijn van zes jaar vormde voor ARRIVA geen belemmering om het stadsvervoer in Leeuwarden met uitsluitend nieuwe lage-vloerbussen te exploiteren. Naast tactische redenen (een betere beoordeling) lagen aan de keuze van ARRIVA voor nieuw materieel ook een aantal praktische redenen ten grondslag. Zo kon met het bestaande materieel niet worden voldaan aan eisen van de gemeente Leeuwarden inzake leeftijd en milieunormen. Daarnaast beschikte ARRIVA niet over rolstoeltoegankelijke stadsbussen die op het Servicenet ingezet moeten worden. Tenslotte kon ARRIVA met het nieuwe materieel de kilometerkosten reduceren, waardoor voor het beschikbare budget meer dru's konden worden aangeboden.

Niettemin geeft ARRIVA, maar ook Connexxion, aan dat gelet op de afschrijvings-termijnen van busmaterieel een langere concessieduur gewenst is. Als argument voert ARRIVA daarbij aan dat het moeilijk is tweedehands busmaterieel aan te schaffen dat voldoet aan de eisen die overheden bij een aanbesteding aan het materieel stellen. Een argument tegen verlenging van de concessieduur is het feit dat vervoerbedrijven hierdoor minder geprikkeld worden om in een korte tijd goede resultaten te boeken. Deze prikkel is groter bij een concessieduur van bijvoorbeeld vier jaar met een optie voor nog eens twee jaar.

#### *Wijze van aanbesteden*

De aanbestedingsprocedures die door de provincie Groningen en de gemeente Leeuwarden gevolgd zijn, gingen uit van een open inschrijving. Daarentegen heeft de provincie Zuid-Holland er voor gekozen om in eerste instantie een prequalificatie te houden en alleen die vervoerbedrijven uit te nodigen op de aanbesteding in te schrijven die aan de selectiecriteria voldeden (een niet-openbare procedure). Op die manier verwachtte de provincie Zuid-Holland een grotere vrijheid te hebben bij de keuze van het vervoerbedrijf waaraan de concessie gegund zou worden.

In de praktijk is het effect van de gevolgde procedure beperkt geweest. Op alle drie de aanbestedingen is door dezelfde drie vervoerbedrijven ingeschreven. Het ging daarbij om ARRIVA c.q. het dochterbedrijf NoordNed, BBA en Connexxion. Voor de provincie Zuid-Holland is dit gegeven echter geen reden geweest om bij de tweede aanbesteding voor een andere procedure te kiezen.

#### **Potentiële toetredingsbarrières<sup>5</sup>**

De eerste aanbestedingen van regionaal spoor-, stads- en streekvervoer hebben een aantal praktische problemen aan het licht gebracht, die potentiële toetreders tot de Nederlandse OV-markt hebben of zouden kunnen weerhouden deze stap ook daadwerkelijk te zetten. De belangrijkste toetredingsbarrières liggen op het vlak van de beschikbaarheid van trein- en busmaterieel, de beschikbaarheid van stallings- en onderhoudslocaties, de verplichte overname van personeel en de opbrengstrisico's. Een tot nu toe onbeantwoorde vraag is in hoeverre deze toetredingsbarrières er daadwerkelijk debet aan zijn dat tot op heden nog geen nieuwe vervoerbedrijven de Nederlandse markt voor stads- en streekvervoer hebben betreden.

---

<sup>5</sup> Zie ook paragraaf 3.6 van de Procesevaluatie, deel 2 en paragraaf 3.7 van de Procesevaluatie, deel 4.

### *Beschikbaarheid van treinmaterieel*

Het ontbreken van een goed functionerende markt voor tweedehands treinmaterieel beperkt vervoerbedrijven in hun mogelijkheden om met elkaar op deze belangrijke productiefactor te concurreren. Vooral nog is het huidige materieel geconcentreerd bij de zittende marktpartij, de Nederlandse Spoorwegen. NoordNed en Syntus zagen zich dan ook genoodzaakt afspraken te maken met NS *Reizigers*, één van hun moeder-bedrijven, wat betreft de huur/lease van materieel.

Hetzelfde gold voor Connexion en CGEA. Beide bedrijven boden aan de drie Groninger treindiensten met nieuw materieel te exploiteren, maar waren aangewezen op het NS-materieel om de tijd tussen de start van de exploitatie en het moment dat het nieuwe materieel zou instromen te overbruggen. Dit leverde weliswaar een goedkopere aanbidding op dan wanneer het NS-materieel voor de hele concessieperiode was gehuurd/geleest, maar de winst was niet voldoende om de concessie te winnen. Zij zagen namelijk geen kans het materieel tegen condities te huren/leasen die vergelijkbaar waren met de condities die NoordNed na intensieve onderhandelingen wist te bedingen.

Syntus had voor de eerste twee jaar materieel bij NS *Reizigers* gehuurd. Op 10 juni 2001 heeft Syntus nieuw materieel in gebruik genomen, te weten 11 treinen van het type Lint. Het nieuwe materieel wordt door Syntus geleest van NS Financial Services, een zusterbedrijf van NS *Reizigers*. Voor de exploitatie van de treindienst Arnhem – Doetinchem heeft Syntus in eerste instantie opnieuw het oude materieel van NS *Reizigers* geleest. Inmiddels is conform de afspraken met de provincie Gelderland dit materiaal, met uitzondering van het materieel dat voor de spitsritten tussen Arnhem en Zevenaar wordt ingezet, vervangen door nieuw materieel (acht Linten) dat ook van NS Financial Services wordt geleest.

NoordNed heeft het materieel dat wordt ingezet op de regionale treindiensten in Fryslân en Groningen in eerste instantie gehuurd van NS *Reizigers* en nu geleest van NS Financial Services. Met Nedtrain is een prestatiecontract voor het onderhoud van het materieel afgesloten. De lease- en onderhoudstarieven die daarvoor in rekening worden gebracht zijn door NS, mede onder druk van ARRIVA, gedurende de concessieperiode naar beneden bijgesteld.

Recentelijk heeft NoordNed samen met de provincie Groningen de mogelijkheden onderzocht om de treindiensten in Groningen met nieuw materieel te gaan exploiteren. Dit onderzoek was één van de eisen die de provincie Groningen in haar bestek had opgenomen. De uitkomsten van dit onderzoek wijzen uit dat een hogere exploitatie-bijdrage en een langere concessieperiode voor NoordNed noodzakelijk zijn om de Groninger treindiensten commercieel verantwoord met nieuw materieel te kunnen exploiteren. Een langere concessieperiode en een hogere exploitatiebijdrage zijn door NoordNed dan ook als voorwaarde gesteld om tot de aanschaf van nieuw materieel over te gaan. De Minister heeft hierop aangegeven wel met een langere concessieperiode akkoord te kunnen gaan, maar niet met een hogere exploitatiebijdrage zonder dat hier een aanbesteding aan vooraf is gegaan. Voor de provincie Groningen is dit antwoord aanleiding geweest om met de voorbereidingen voor een nieuwe aanbesteding van de drie regionale treindiensten te starten. De vraag daarbij is echter of het ministerie ook daadwerkelijk extra middelen beschikbaar zal stellen wanneer de exploitatiebijdrage die vervoerbedrijven straks vragen hoger is dan de exploitatiebijdrage die op dit moment aan de provincie Groningen wordt

verstrekt.

Omdat ook een concessieduur van 10 jaar nog steeds te kort is om het nieuwe materieel op een verantwoorde wijze af te schrijven, hebben de provincie Gelderland en Syntus indertijd in hun exploitatie-overeenkomst een overnameregeling voor het materieel opgenomen. Dit betreft uitsluitend het materieel dat in het bezit van Syntus is. Omdat Syntus er uiteindelijk voor heeft gekozen het nieuwe materieel van NS Financial Services te leasen, valt het nieuwe materieel onder de algemene overnameregeling zoals opgenomen in de Concessiewet.

Ook voor de treindiensten in Groningen is een overnameregeling in de overeenkomst opgenomen die vergelijkbaar is met de overnameregeling voor het treinmaterieel in de Achterhoek. Deze oplossing is weliswaar pragmatisch, maar met het oog op het realiseren van een markt voor tweedehands treinmaterieel niet wenselijk. Voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat was dit, mede gelet op Europese regelgeving, reden om indertijd afwijzend te reageren op een vergelijkbare regeling voor de treindiensten in de provincie Fryslân.

Inmiddels is, na overleg met NS, in de Concessiewet een artikel opgenomen dat de overname van treinmaterieel bij een aanbesteding regelt. Dit artikel bevat een put- en een call-optie. De put-optie houdt in dat het zittende vervoerbedrijf desgewenst haar materieel bij de aanbesteding mag inbrengen; de call-optie houdt in dat het nieuwe vervoerbedrijf dit materieel desgewenst mag opeisen. De eerste keer dat een treindienst wordt aanbesteed hoeft dit artikel echter niet te worden toegepast.

Tabel 3.3: Invulling treinmaterieel

Onderzoeksgebied	Materieelconstructie
Gelderland	In eerste instantie gehuurd van NS <i>Reizigers</i> , maar per 10 juni 2001 wordt nieuw materieel van NS Financial Services geleast. Voor de treindienst Arnhem – Doetinchem is ook eerst materieel van NS <i>Reizigers</i> geleast, maar ook dit materieel is inmiddels grotendeels vervangen door nieuw materieel dat van NS Financial Services wordt geleast
Fryslân	In eerste instantie gehuurd van NS <i>Reizigers</i> , maar nu geleast van NS Financial Services
Groningen	In eerste instantie gehuurd van NS <i>Reizigers</i> , maar nu geleast van NS Financial Services. Onderzocht is of nieuw materieel kan worden aangeschaft, maar hiervoor is een langere concessieduur en een hogere exploitatiebijdrage noodzakelijk

### *Beschikbaarheid van busmaterieel*

Zoals al in de vorige subparagraaf is opgemerkt is de markt voor tweedehands busmaterieel dat voldoet aan de eisen van aanbestedende overheden, beperkt in omvang. Dit betekent dat vervoerbedrijven, met uitzondering van Connexxion, zich veelal genoodzaakt zien om nieuw materieel aan te schaffen wanneer zij het openbaar vervoer in een concessiegebied overnemen. De levertijd van dit nieuwe materieel hangt mede af van de eisen die overheden aan het materieel stellen. Daarnaast zijn deze eisen van invloed op de mogelijkheden voor vervoerbedrijven om het materieel na afloop van de concessieperiode in andere concessiegebieden in te zetten.

Beide effecten kunnen ertoe leiden dat vervoerbedrijven zich genoodzaakt zien het nieuwe materieel versneld af te schrijven, hetgeen nadelig is voor de exploitatiekosten per dru en daarmee voor de concurrentiepositie van een vervoerbedrijf. Met name kleinere vervoerbedrijven zullen gedwongen zijn om het nieuwe materieel na afloop van de concessieperiode ten behoeve van een andere concessie in te zetten. Daarnaast hebben deze kleinere vervoerbedrijven minder financiële armslag om grootschalig in nieuw materieel te investeren. Dit maakt dat kleinere vervoerbedrijven minder snel in staat zullen zijn om op een omvangrijke concessie in te schrijven. Voor Syntus was dit één van de redenen om het nieuwe treinmaterieel van NS Financial Services te leasen; het nieuwe busmaterieel is wel eigendom van Syntus.

### *Beschikbaarheid van stallings- en onderhoudslocaties*

In de praktijk blijkt het voor nieuwe vervoerbedrijven moeilijk om in een concessiegebied geschikte terreinen voor stalling en onderhoud van busmaterieel te vinden. Daardoor is een nieuw vervoerbedrijf afhankelijk van de bereidheid van het zittende vervoerbedrijf om haar terreinen tegen een redelijke prijs beschikbaar te stellen. Vanuit concurrentie-overwegingen kan het zittende vervoerbedrijf hier terughoudend in zijn.

De omvang van dit probleem wordt door de drie grote streekvervoerbedrijven in Nederland verschillend ingeschat. ARRIVA constateert in dit verband grote moeilijkheden om in nieuwe concessiegebieden een efficiënte exploitatie te voeren, terwijl Connexxion aangeeft dat vervoerbedrijven creatief genoeg zijn om geschikte locaties te vinden. Tenslotte is de verwachting van BBA dat het hierbij om een tijdelijk probleem gaat, aangezien vervoerbedrijven op termijn tot de slotsom zullen komen dat het verstandiger is een deel van hun stallings- en onderhoudslocaties te verhuren dan deze ongebruikt te laten.

In de ogen van het ministerie is de omvang van dit probleem niet van dien aard dat zij aanvullende wetgeving op dit punt noodzakelijk acht. Wel heeft het ministerie in oktober 2002 de vervoerbedrijven via Mobis geadviseerd om zelf tot een regeling komen ten aanzien van de beschikbaarstelling van stallings- en onderhoudslocaties.

### *Overgang personeel*

In het algemeen geldt dat de overgang van het personeel van de oude naar de nieuwe vervoerbedrijven soepel is verlopen. Feitelijk is bij de twee onderzochte aanbestedingen van stads- en streekvervoer zelfs geen sprake van een overname van personeel. In Zuid-Holland heeft Connexxion, het zittende vervoerbedrijf, de aanbesteding gewonnen. In Leeuwarden werd het stadsvervoer tot de aanbesteding door NoordNed geëxploiteerd, maar dit vervoerbedrijf deed dit al in opdracht van ARRIVA, het nieuwe vervoerbedrijf.

De opgave omtrent omvang en samenstelling van het over te nemen directe en met name indirecte personeel heeft echter tot veel discussies tussen het zittende vervoerbedrijf en de andere geïnteresseerde partijen geleid. De oorspronkelijke tekst van de artikelen in de Wp2000 die de basis vormen voor de verplichte overname van het personeel waren moeilijk toepasbaar waar het ging om de bepaling van het aantal over te nemen indirecte personeelsleden. Bij de eerste aanbesteding van het stadsvervoer in de gemeente Leeuwarden leidde deze discussie tot een geschil tussen Connexxion, ARRIVA en de gemeente Leeuwarden. Naar aanleiding van de uitspraak van de President van de Arrondissementsrechtbank Leeuwarden in dit geschil, heeft het ministerie de tekst voor de

berekeningswijze voor de vaststelling van de omvang van – het laatst afgesloten boekjaar is hiervoor bepalend – en de informatieverstrekking omtrent het (indirecte) personeel in de Concessiewet verder aangescherpt.

Met de nieuwe wetteksten lijkt de discussie echter nog niet beëindigd en een aantal betrokkenen pleiten daarom voor landelijk geldende afspraken (tussen vervoerbedrijven) over een vaste verhouding tussen het aantal directe en indirecte personeelsleden. De meningsverschillen worden wellicht (gedeeltelijk) opgelost met de nieuwe wetgeving die het ministerie in voorbereiding heeft, te weten de Wijziging Wet Personenvervoer 2000 (kortweg de Veegwet). Deze aanvullende wetgeving verplicht vervoerbedrijven de samenstelling van het indirecte personeel en de opbouw van hun salariskosten nader toe te lichten.

Bij de overgang van het treinpersoneel van NS *Reizigers* naar Syntus en NoordNed lijkt sprake te zijn geweest van een proces waarbij men van elkaars problemen heeft geleerd. Zo had Syntus slechts beperkte invloed op de personeelsleden die de overstap hebben gemaakt. In de praktijk bleken dit vooral conducteurs te zijn en slechts weinig machinisten, waardoor extra personeel moest worden ingehuurd en de opleiding van personeel meer kosten met zich meebracht dan oorspronkelijk was voorzien. Volgens Van der Gaag (provincie Gelderland) heeft Syntus hierop een aangepaste overgangs-regeling met de moederbedrijven getroffen. Dergelijke problemen speelden niet bij de recente decentralisatie van de treindienst Arnhem – Doetinchem, omdat daarbij geen personeel van NS *Reizigers* naar Syntus is overgegaan.

In Fryslân en Groningen hebben deze problemen in veel mindere mate gespeeld, omdat hier per categorie personeel een maximum is gesteld aan het aantal personeelsleden dat kon overstappen. Wel heeft de aanbesteding in Groningen duidelijk gemaakt dat de tekst in het aanbestedingsdocument die betrekking heeft op de overname van het personeel, wat betreft het treinpersoneel door de vakbonden ontoereikend werd gevonden. De vakbonden realiseerden zich dat deze tekst onvoldoende zekerheid voor het personeel (en dan met name de positie van de conducteurs) bood. Onder dreiging van een staking van het treinpersoneel is de provincie Groningen hierop met de vakbonden, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de vervoerbedrijven in overleg getreden. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een aanvullende regeling, waarbij NoordNed de garantie bood dat voor overtollige ‘personeelsleden’ binnen ARRIVA, NS *Reizigers* of NoordNed vergelijkbaar werk op een vergelijkbare locatie in het Noorden gezocht zou worden.

Met het oog op toekomstige aanbestedingen van regionale treindiensten is het van belang dat met NS *Reizigers*, of voor zover van toepassing andere vervoerbedrijven, vergelijkbare afspraken worden gemaakt omtrent de samenstelling van de groep over te nemen personeelsleden. Dit is met name van belang gelet op het feit dat bij de invulling van de regionale treindiensten in toenemende mate wordt gekozen voor exploitatie zonder conducteur. In dat verband kan een oververtegenwoordiging van conducteurs voor het nieuwe vervoerbedrijf grote problemen met zich meebrengen. En wanneer op dit punt onduidelijkheden bestaan kan dit ertoe leiden dat nieuwe potentiële toetreders hun beslissing om de Nederlandse markt voor regionaal spoorvervoer te betreden, herzien. De in voorbereiding zijnde aanvullende wetgeving kan hierin uitkomst bieden.

### *Opbrengstrisico*

Een derde potentiële toetredingsbarrière betreft de onzekerheid voor vervoerbedrijven

omtrent de te realiseren opbrengsten. Naast de opbrengstrisico's die alle aanbieders van producten en diensten lopen, is de hoogte van de inkomsten van vervoerbedrijven om een tweetal redenen extra onzeker. Allereerst worden extra kaartverkopen op grond van verdeelsleutels over de in Nederland opererende vervoerbedrijven verdeeld (de WROOV PLUS-systematiek). Daarbij kan het, met name bij kleinere gebieden, voorkomen dat de in het concessiegebied gegenereerde inkomsten deels wegvloeien naar andere vervoerbedrijven.

Daarnaast zagen we in hoofdstuk 2 al dat de periodieke herziening van de WROOV-verdeelsleutels voor vervoerbedrijven en OV-autoriteiten (on)aangename verrassingen kan impliceren. Binnen de onderzoeksgebieden pakt de herziening in het algemeen voordelig uit, maar in Groningen zijn de WROOV-opbrengsten voor de regionale treindiensten als gevolg van de herziening met 15% verlaagd, terwijl het aantal treindiensten waarop het NVB-tarief van toepassing is ten opzichte van de vorige meting juist met één is uitgebreid.

Verder hoeven hogere reizigersopbrengsten, ofwel een toename van de vraag naar openbaar vervoer, niet automatisch tot een navenant hogere Rijksbijdrage te leiden. De ruimte om een dergelijke toename te financieren is beperkt tot 2% per jaar (het groeiplafond). Overstijgt de toename van de totale reizigersopbrengsten in Nederland deze 2% dan leiden hogere reizigersopbrengsten niet automatisch tot een hogere Rijksbijdrage, maar honoreert de regiobekostiging een relatieve groei, dat wil zeggen de extra groei ten opzichte van de gemiddelde groei. In 2003 is voor het eerst sprake van een dergelijke situatie. Zoals in hoofdstuk 2 reeds is opgemerkt, zijn de reizigers-opbrengsten vooral als gevolg van de uitbreiding van het OV-aanbod met een aantal CVV-systemen, met 3,9% gestegen. Hierop is de suppletiefactor voor 2003 met 1,9% extra verlaagd om binnen het beschikbare budget te blijven.

Een ander potentieel risico bij de regiobekostiging is dat de toename van reizigersopbrengsten zich met een vertraging van ongeveer een jaar doorvertaalt in een hogere Rijksbijdrage. Hierdoor profiteert het 'zittende' vervoerbedrijf niet ten volle van de groei die zij weet te realiseren (daar staat tegenover dat zij ook niet ten volle wordt gestraft voor een afname in de reizigersopbrengsten). Dit bemoeilijkt het voor een vervoerbedrijf om een adequate inschatting te maken van en te sturen op de (bedrijfseconomische) ontwikkeling die zij doormaakt.

Wel dient daarbij te worden aangetekend dat het de opdrachtgevende overheid vrijstaat de financiële relatie met het vervoerbedrijf anders in te vullen door bijvoorbeeld een toename in de reizigersopbrengsten voor te financieren. Daarmee neemt de overheid een deel van het financiële risico van het vervoerbedrijf over. In de praktijk kiezen echter veel opdrachtgevende overheden ervoor de bijdrage die zij aan het vervoerbedrijf verstrekken te koppelen aan de Rijksbijdrage die zij van het ministerie ontvangen.

De gemeente Leeuwarden heeft een deel van de onzekerheid omtrent de hoogte van de opbrengsten voor de concessiehouder weten weg te nemen door met het ministerie van Verkeer en Waterstaat een meerjarige afspraak te maken over de ontwikkeling van de suppletiefactor. De gemeente heeft er niet voor gekozen om gelijktijdig de vertraging waarmee een toe- of afname van de reizigersopbrengsten tot een hogere of lagere Rijksbijdrage leidt, te elimineren.

### *Conclusie*

In deze subparagraaf is een aantal potentiële problemen besproken die ertoe kunnen leiden dat niet optimaal geprofiteerd kan worden van de voordelen van marktwerking. Zo komt de wens om afspraken te kunnen maken over een langere concessieduur deels voort uit het feit dat thans nog geen sprake is van een adequaat functionerende markt voor tweedehands materieel. Bij de trein gaat het om een gebrek aan tweedehands materieel dat op het Nederlandse spoornet is toegelaten; bij de bus wordt het probleem deels veroorzaakt door de eisen die aanbestedende overheden aan het materieel stellen dat voor de exploitatie van een concessie mag worden ingezet. Echter, de mogelijkheid om een concessie eventueel met tweedehands materieel te kunnen exploiteren is een belangrijke voorwaarde om alle potentiële voordelen van marktwerking ten volle te kunnen realiseren.

Vooralsnog lijkt het creëren van een goed functionerende markt voor tweedehands treinmaterieel niet aan de vervoerbedrijven zelf te kunnen worden overgelaten. Daarvoor is het aantal marktpartijen aan de vraag- maar met name de aanbodkant (waarbij de aanbieder, de Nederlandse Spoorwegen, een belang heeft in meerdere vragende partijen) en het aantal vraagmomenten (= aanbestedingen) te beperkt. Aangezien dit essentiële voorwaarden voor een goed functionerende markt zijn, lijkt er op dit punt voor de (centrale) overheid een stimulerende en voorwaardenscheppende rol weggelegd te zijn. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan gelijke toelatingseisen voor materieel op regionale en stadsgewestelijke spoorlijnen (in binnen- en bij voorkeur buitenland), of door als aanbestedende OV-autoriteit de condities vast te stellen waartegen treinmaterieel gehuurd of geleast kan worden (door zelf afspraken met de Nederlandse Spoorwegen te maken of zelf materieel aan te schaffen). Overigens geldt de beperkte marktwerking niet alleen voor de markt voor tweedehands treinmaterieel, maar ook voor diensten en producten die noodzakelijk zijn voor toelating van nieuw en tweedehands treinmaterieel aan het buitenland op het Nederlandse spoornet. In het bijzonder doelen we daarbij op de ATB-kasten die met het oog op de beveiliging noodzakelijk zijn, en die vooralsnog alleen via Alstom kunnen worden verkregen.

De eerste aanbestedingen in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer hebben geen problemen opgeleverd waar het gaat om de overname van personeel. Wel zagen we dat de overnameregeling voor personeel die voor de aanbesteding in Groningen is opgesteld, wat betreft het treinpersoneel door de vakbonden ontoereikend werd gevonden. Ook de artikelen in de Wp2000 met betrekking tot de verplichte overname van personeel hebben tot de nodige discussies en zelfs een rechtszaak tussen vervoerbedrijven en aanbestedende overheden geleid. Nu de politiek middels aanscherping van beide artikelen ook voor het spoorvervoer gekozen heeft voor beperkte concurrentie met verplichte overname van personeel en behoud van arbeidsvoorwaarden (één van de onderdelen van de Concessiewet), zal dit betekenen dat het langer zal duren voordat de met marktwerking te behalen efficiencywinst volledig wordt gerealiseerd.

Tenslotte geldt dat het opbrengstrisico dat vervoerbedrijven lopen voor met name buitenlandse vervoerbedrijven reden kan zijn om af te zien van toetreding tot de Nederlandse OV-markt. Dit beperkt de concurrentie op deze markt, en daarmee de voordelen die met marktwerking zijn te behalen. Daarnaast maken deze risico's het voor vervoerbedrijven moeilijker financiële middelen aan te trekken die nodig zijn voor bijvoorbeeld investeringen in nieuw materieel.



### **3.3 Afstemming met Verkeers- en Vervoerbeleid**

Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven is één van de doelstellingen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat met de decentralisatie van het openbaar vervoer, waaronder de regionale treindiensten, dat op die manier een betere afstemming van het openbaar vervoerbeleid met andere onderdelen van het regionale verkeers- en vervoerbeleid bereikt wordt. In deze paragraaf gaan we in op de mate van afstemming van verkeers- en vervoerbeleid in de onderzoeksgebieden, met daarbij in het bijzonder aandacht voor twee specifieke regelingen, te weten Duurzaam Veilig en de regeling 'De Boer'-gelden.

In het algemeen geldt dat de decentralisatie van de regionale treindiensten in de drie betrokken provincies niet heeft geleid tot een wijziging in het provinciaal verkeer- en vervoerbeleid. Betrokkenen geven aan dat in feite zelfs sprake is van een omgekeerde relatie; dat wil zeggen, het provinciale verkeers- en vervoerbeleid heeft juist tot de decentralisatie geleid. Wel geven zij aan dat op decentraal niveau bewindslieden zich in toenemende mate bewust worden van het belang van en zich betrokken voelen bij het OV-beleid in de provincie. Verder zijn met de decentralisatie de mogelijkheden om dit beleid tot uitvoering te brengen vergroot.

Daarnaast is met de decentralisatie de rol van de provincie gewijzigd van vrager in opdrachtgever. Daarbij bevinden provincies zich in de positie om door afstemming van beleid en het treffen van flankerende beleidsmaatregelen de positie van het openbaar vervoer te versterken. Vooralsnog buiten provincies deze positie beperkt uit. De reden die daarvoor wordt aangevoerd is dat het lastig is het rendement van dergelijke maatregelen af te zetten tegen de noodzakelijke investeringen. Dit maakt het moeilijk met vervoerbedrijven afspraken te maken over de inzet van deze maatregelen in ruil voor een beter OV-product. Verder overschrijdt de afschrijvingsperiode van infra-structurele aanpassingen de concessieduur vele malen, waardoor overheden zich in hun besluitvorming niet teveel door specifieke wensen van vervoerbedrijven mogen laten leiden omdat zij anders het risico lopen dat grote investeringen na de overgang van een concessie naar een nieuw vervoerbedrijf niet langer gebruikt worden. Voor de provincie Gelderland is dit aanleiding geweest om, gelet op de hiervoor benodigde investeringen in de infrastructuur, de routes van het snelnet in haar Netwerknota vast te leggen.

#### **Duurzaam Veilig**

Er bestaat een duidelijk spanningsveld tussen enerzijds de maatregelen die in het kader van Duurzaam Veilig getroffen worden en anderzijds het optimaal functioneren van het openbaar vervoer. Volgens Syntus en NoordNed pakken deze maatregelen negatief uit zowel voor de snelheid van het busvervoer als voor de gezondheid van chauffeurs. Door de OV-autoriteiten wordt op verschillende wijze met dit spanningsveld omgegaan. In de provincie Gelderland wordt bij de besluitvorming rond maatregelen in het kader van Duurzaam Veilig nog geen bewuste afweging gemaakt tussen de effecten van de maatregelen op de veiligheid en de effecten op de exploitatie van het openbaar vervoer.

De provincie Fryslân heeft daarentegen bij de totstandkoming van het PVVP de wegcategorisering die erop gericht is te komen tot een Duurzaam Veilig-wegverkeerssysteem, afgestemd op het openbaar vervoer. In principe gaan de routes van het verbindende en ontsluitende net over stroom- of gebiedsontsluitingswegen, waarbij voor de routes door de bebouwde kom met gemeenten bindende afspraken worden gemaakt (het

niet nakomen van deze afspraken kan ertoe leiden dat een verbindende of ontsluitende lijn wordt omgezet in een aanvullende lijn die met lagere frequentie en/of (deels) vraagafhankelijk wordt aangeboden). Het aanvullende net maakt voornamelijk gebruik van erftoegangswegen. Dit betekent dat alleen voor het aanvullende net keuzes gemaakt moeten worden tussen veiligheid en doorstroming.

De gemeente Leeuwarden waakt er tenslotte voor dat op busroutes geen drempels liggen. In Leeuwarden zijn alle busroutes zelfs geasfalteerd, maar dit is ook gedaan om te voorkomen dat er scheuren in woningen komen. Omdat de woningen niet geheel zijn is de kans op scheuren namelijk groter.

### **Regeling 'De Boer'-gelden**

Zoals in hoofdstuk 2 reeds is aangegeven bestaan de eigen middelen die door provincies en gemeenten voor het openbaar vervoer worden ingezet voor een belangrijk deel uit de eigen bijdrage aan maatregelen die in het kader van de investeringsregeling 'De Boer' zijn getroffen.

#### *Gelderland*

In de provincie Gelderland is en wordt inmiddels een aantal maatregelen uitgevoerd die onder de regeling 'De Boer' vallen, en wordt er actief gezocht naar aanvullende maatregelen. Deze maatregelen zijn zowel gericht op het versnellen van buslijnen, maar betreffen bijvoorbeeld ook het verplaatsen van een busstation. Dit alles met het oog op de realisatie van een snelnet zoals opgenomen in de Netwerknota van de provincie Gelderland.

#### *Fryslân en Leeuwarden*

De provincie Fryslân heeft een substantieel deel van haar middelen gereserveerd voor doorstromingsmaatregelen aan de westkant van de gemeente Leeuwarden. De belangrijkste maatregelen die in en rond Leeuwarden zijn getroffen, zijn:

- ▶ Een busbaan tussen Leeuwarden en Stiens (€ 3,6 miljoen)
- ▶ Een busbaan bij de Oostergoweg in Leeuwarden (€ 0,7 miljoen) en
- ▶ Een busbaan bij de Harlingerstraat in Leeuwarden (€ 3,6 miljoen).

Daarnaast zijn ook in Workum (€ 200.000) doorstromingsmaatregelen getroffen. Eén van de grootste knelpunten wat betreft de doorstroming van bussen, te weten de rijksweg tussen Leeuwarden en Sneek, kon echter niet met 'De Boer'-gelden worden opgelost omdat het hier om een Rijksweg gaat..

Naast deze doorstromingsmaatregelen is door de provincie Fryslân in het kader van de regeling 'De Boer' ook in haltevoorzieningen geïnvesteerd. Zo is bij Lemmer een nieuw busstation gerealiseerd (€ 1,1 miljoen) en zijn toezeggingen gedaan met betrekking tot de realisatie van een nieuw busstation bij Sondel.

### **Conclusie**

Van een duidelijke afweging tussen en afstemming van het OV-beleid en het overige verkeers- en vervoerbeleid is in de onderzoeksgebieden vooralsnog nog maar beperkt sprake. Door het treffen van de juiste maatregelen kan een overheid de concurrentiepositie van het openbaar vervoer versterken. Een voorbeeld hiervan is de investerings-regeling 'De Boer.' In de drie provincies hebben de decentralisatie van de treindiensten en de integratie van bus en trein echter niet tot een gewijzigd of verhoogd gebruik van deze regeling geleid. Wel zijn er diverse plannen in voorbereiding, maar veelal moeten langdurige procedures

worden doorlopen voordat dergelijke plannen gerealiseerd kunnen worden.

Daarnaast zien we dat in de praktijk soms sprake is van tegenstrijdige beleidsdoelen. Zo wordt met de investeringsregeling 'De Boer' onder andere beoogd de doorstroming van en de reistijden met het openbaar vervoer te verbeteren. Maatregelen in het kader van Duurzaam Veilig hebben hierop echter vaak een averechts effect, waardoor de in Noord- en Zuidwest-Fryslân behaalde reistijdwinsten weer teniet worden gedaan. Daarbij lijkt het effect voor het openbaar vervoer slechts een beperkte rol te spelen bij de afweging tussen alternatieve veiligheidsmaatregelen. Wel beperkt afstemming van de wegen-categorisering op het openbaar vervoer, zoals in Fryslân is gebeurd, de nadelige effecten van Duurzaam Veilig-maatregelen voor de exploitatie van stads- en streekvervoer.

Tenslotte lijken overheden nog onvoldoende gebruik te maken van het feit dat zij als beleidsbepaler over middelen beschikken (bijv. infrastructurele maatregelen en flankerend beleid) die voor een vervoerbedrijf aantrekkelijk kunnen zijn omdat zij bijdragen aan de verbetering van het rendement van het openbaar vervoer. Een verbetering waarvan een overheid mee kan profiteren door een beter OV-product voor dezelfde prijs of hetzelfde OV-product tegen een lagere prijs te bedingen.



## 4. OV-aanbod en maatregelen (output)

In twee van de drie provincies, Gelderland en Fryslân, vormde de invoering van een geïntegreerd OV-systeem een belangrijke reden om de Minister te verzoeken tot decentralisatie van de betrokken regionale treindiensten over te gaan. Door integratie van bus en trein verwachtten deze provincies een verbetering van het voorzieningenniveau te kunnen realiseren. Ook voor de OV-autoriteiten die het openbaar vervoer hebben aanbesteed was verbetering (of minimaal instandhouding) van het OV-aanbod tegen dezelfde of een lagere exploitatiebijdrage een belangrijke drijfveer.

Doel van dit hoofdstuk is na te gaan in hoeverre deze verbetering daadwerkelijk is gerealiseerd. Daartoe worden de veranderingen in het OV-aanbod beschreven en geanalyseerd. Als eerste gaan we in op veranderingen in het voorzieningenniveau, de objectieve kwaliteit (paragraaf 4.1). Vervolgens zoomen we in op enkele praktische problemen die zich rond de overgang van de regionale treindiensten hebben voorgedaan (paragraaf 4.2). Het beeld dat reizigers hebben van de kwaliteit van het openbaar vervoer staat centraal in paragraaf 4.3. Tenslotte gaat paragraaf 4.4 in op de infrastructurele maatregelen die zijn/worden getroffen om een verdere verbetering van het OV-aanbod mogelijk te maken.

### 4.1 OV-aanbod (objectieve kwaliteit)

#### Gelderland (nametingen 2002 & 2000 t.o.v. voormeting 1999)

Het concessiegebied de Achterhoek is met een oppervlakte van 1.228 km<sup>2</sup> noch het grootste noch het kleinste concessiegebied dat is geëvalueerd (zie tabel 4.1). Na de gemeente Leeuwarden is de bevolkingsdichtheid in dit gebied het hoogst. Het OV-netwerk in de Achterhoek wordt in 2002 gevormd door twee regionale treindiensten, Arnhem – Doetinchem – Winterswijk en Zutphen – Winterswijk, en 27 verbindende, ontsluitende en aanvullende buslijnen (in 1999 en 2000 bedroeg het aantal buslijnen nog 32 en 31). Daarbij geldt dat beide treindiensten van oost naar west rijden, en de buslijnen hier zoveel mogelijk haaks op staan (een visgraat-model).

Tabel 4.1: Enkele kentallen van de concessiegebieden

Onderzoeksgebied	Oppervlakte (km <sup>2</sup> )	Aantal inwoners	Inwoners per km <sup>2</sup>
Gelderland	1.228	320.000	261
Fryslân	3.343	442.000	132
Groningen	2.967	558.000	188
Leeuwarden	81	89.000	1.098
Zuid-Holland	750	129.000	172

Ten opzichte van de uitgangssituatie is het aanbod van OV-voorzieningen in de Achterhoek met de komst van Syntus op een aantal punten ingrijpend veranderd. Zo ligt het aantal bus- en treinritten per week in het dienstregelingjaar 2002 10% hoger en het aantal dienstregelingkilometers 15% hoger dan in de uitgangssituatie. Is het aantal treinritten ook ten opzichte van het dienstregelingjaar 1999/2000 toegenomen (van 548 naar 742 en vervolgens 768), het aantal busritten is in de jaren na de start van Syntus afgenomen (van 4.812 naar 5.864 en vervolgens 5.104).

De initiële toename van het aantal busritten is zowel een gevolg van frequentie-verhogingen op bepaalde lijnen als van een beperkte uitbreiding van de tijden waarop gereden wordt. Met

name in het weekend is het aantal ritten uitgebreid. Deze toename is vooral een gevolg van de eisen die de provincie Gelderland voorafgaand aan de start van Syntus onder andere ten aanzien van de frequenties heeft gesteld, dat wil zeggen halfuursdiensten op werkdagen tussen 7 en 18 uur en op zaterdag tussen 11 en 18 uur en uitbreiding van de bedieningsperiodes.

De afname van het aantal ritten in de jaren daarna is zowel een gevolg van het schrappen van een aantal lijnen als van het combineren van lijnen om op die manier de efficiëntie waarmee materieel en personeel worden ingezet te vergroten. Vooral op werkdagen, maar ook op zondag is het aantal ritten afgenomen; op zaterdag is juist sprake van een verdere toename van het aantal ritten.

Tenslotte is de toename van het aantal treinritten in het dienstregelingjaar 2001/2002 ten opzichte van het dienstregelingjaar 1999/2000 een gevolg van het feit dat nu de railinfrastructuur tussen Zutphen en Winterswijk is aangepast ook deze treindienst met een frequentie van twee keer per uur wordt gereden (zie ook paragraaf 4.3). Tot juni 2001 reed er op het traject Vorden – Groenlo nog één maal per uur een bus om deze halfuursdienst te kunnen realiseren, hetgeen de afname van het aantal verbindende busritten voor een belangrijk deel verklaart.

Wat betreft de exacte lijnvoering vervult de provincie Gelderland vooral een toetsende rol. De lijnvoering is door Syntus in de loop der tijd fors aangepast. De meest ingrijpende veranderingen zijn door Syntus in het ontsluitende net doorgevoerd. De vrijheid van Syntus bij de invulling van het ontsluitende net is ook groter dan bij de invulling van het verbindende (Snel)net, waarvan de routes en haltes door de provincie Gelderland zijn vastgesteld in haar Netwerknota. De wijzigingen in het verbindende net beperken zich dan ook tot (ont)koppelingen van lijnen.

Binnen het ontsluitende net zijn in de loop der jaren acht lijnen opgeheven. De routes die door deze lijnen werden gevolgd, worden of onder een nieuw lijnnummer gereden of zijn opgenomen in de routes van andere lijnen. In een aantal gevallen hebben de wijzigingen geleid tot een knip in de lijnvoering (de oude buslijnen 20 (in Borculo) en 27 (in Doetinchem)), zodat doorgaande reizigers één keer vaker moeten overstappen.

Ook binnen het aanvullende net (= lijnen die (gedeeltelijk) vraagafhankelijk worden gereden) is een drietal lijnen opgeheven. De kernen die door deze aanvullende lijnen werden bediend, zijn in de nieuwe situatie opgenomen in het ontsluitende net.

De wijzigingen in de lijnvoering die in de periode 1999-2002 zijn doorgevoerd, hebben geleid tot een afname van het aantal kilometers netwerk (-19%) en het aantal haltes (-17%, inclusief dubbeltellingen). Daarbij is de gemiddelde halte-afstand korter geworden. In de meeste gevallen gaat deze kortere halte-afstand gepaard met een lagere gemiddelde snelheid. Uitzonderingen zijn de lijnen behorend tot het aanvullende stelsel en de beide treindiensten. Voor de treindiensten geldt dat de kortere gemiddelde halte-afstand een gevolg is van de openstelling van het nieuwe station Winterswijk-West. De gevolgen van deze extra stop van de treindienst Zutphen – Winterswijk voor de gemiddelde snelheid worden echter meer dan gecompenseerd door de rijeigenschappen van het nieuwe materieel dat op deze trajecten wordt ingezet. De totale reistijd op het traject Zutphen – Winterswijk is ondanks deze extra stop zelfs met drie minuten afgenomen. Daarentegen heeft het nieuwe materieel niet tot een kortere reistijd op het traject Doetinchem –

Winterswijk geleid. Kruisingen van treinen gedurende de rit maakt het niet mogelijk de reistijd voor reizigers te verkorten.

Het nieuwe treinmaterieel vormde een belangrijk onderdeel in het exploitatiemodel voor het openbaar vervoer in de Achterhoek. Als gevolg van de andere rijeigenschappen en de mogelijkheid voor éénmansbediening zijn de exploitatiekosten met het nieuwe Lighttrain-materieel (type LINT) lager. Een ander verschil met het oude materieel is dat het aantal zitplaatsen per vierkante meter is toegenomen, waardoor de beenruimte is afgenomen. Naast het nieuwe treinmaterieel heeft Syntus met ingang van de dienstregeling 2001/2002 ook nieuw busmaterieel in gebruik genomen. Daarmee voldoet Syntus aan de eisen van de provincie Gelderland om het wagenpark op termijn te vervangen door lage-vloerbussen.

Tenslotte heeft Syntus de vertrektijden van een aantal bussen aangepast om betere aansluitingen te realiseren. Het gaat daarbij zowel om betere overstapmogelijkheden van bus op bus als van trein op bus. Mede als gevolg van andere lijnvoeringen, frequenties en vertrektijden is het aantal dienstregelingaansluitingen, met name tussen netwerken, in Doetinchem en vooral Zutphen toegenomen. In Groenlo en Winterswijk is het aantal dienstregelingaansluitingen (per definitie binnen het netwerk) als gevolg van deze wijzigingen juist afgenomen.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de wijzigingen in de lijnvoering met name tot een efficiëntere exploitatie hebben geleid. Door het schrappen van parallelle lijnen/ lijnsegmenten is het aantal kilometers netwerk en het aantal haltes afgenomen, zonder dat dit ten koste is gegaan van de ontsluiting van de kernen in de Achterhoek. En de ontsluiting naar tijd is juist verbeterd doordat Syntus zowel de bedieningstijd als het aantal ritten per uur heeft uitgebreid. Daarmee voldoet Syntus nog steeds aan de eis van de provincie Gelderland dat in ieder geval de kernen met meer dan 1.500 inwoners door bus en/of trein ontsloten moeten worden, waarbij tevens aan de voorgeschreven eisen inzake frequentie en bedieningsperiode wordt voldaan. Alleen de gemiddelde snelheid voldoet nog niet in alle gevallen aan de streefsnelheden zoals die door de provincie Gelderland zijn vastgesteld.

#### *Treindienst Arnhem – Winterswijk*

Een bijzonder element binnen het openbaar vervoer in de Achterhoek betreft de treindienst Arnhem – Winterswijk. Tijdens de ontwikkeling van het plan voor het IGO PLUS-systeem is indertijd bewust gekozen voor een knip in de treindienst Arnhem – Winterswijk, en wel in Doetinchem. Het exploitatiemodel dat aan dit systeem ten grondslag lag, ging namelijk uit van een vervoerconcept in een te isoleren gebied.

Tijdens het eerste dienstregelingjaar is echter gebleken dat deze knip voor reizigers ongunstiger uitpakte dan was voorzien. Niet vanwege de knip in de treindienst op zich, maar vanwege het feit dat de overstap in 15% van de gevallen door vertragingen gemist wordt. Dit was voor de betrokken partijen aanleiding om de treindienst Arnhem – Doetinchem per 10 juni 2001 naar de provincie Gelderland en KAN te decentraliseren en onderhands aan Syntus te gunnen om zo de doorgaande treindienst Arnhem – Winterswijk te kunnen herstellen.

### **Groningen (nametingen 2001 & 2002 t.o.v. voormeting 2000)**

Voor de provincie Groningen was instandhouding van de drie regionale treindiensten indertijd het belangrijkste doel dat men met de decentralisatie en aanbesteding beoogde te bereiken. Concreet was het doel “minimaal het voorzieningen- en kwaliteitsniveau dat indertijd door de treindiensten werd gerealiseerd zo goed en goedkoop mogelijk in stand te houden.” Met de gunning van de treindiensten aan NoordNed is echter ook een aantal wijzigingen in de dienstregeling van de treindiensten doorgevoerd. Daarbij geldt dat deze wijzigingen in eerste instantie vooral een gevolg zijn van de keuzes die door de provincie Groningen en later door NoordNed en de provincie Groningen gezamenlijk zijn gemaakt.

Een eerste wijziging is dat het aantal treinritten sinds de start van NoordNed met 9 per week is uitgebreid (+0,8%). Op het traject Groningen – Delfzijl gaat het om zeven extra ritten per week en op de trajecten Groningen – Nieuweschans en Groningen – Roodeschool om één extra rit per week ten opzichte van het aanbod van NS *Reizigers*. Als gevolg van deze toename is ook het aantal dienstregelingkilometers toegenomen.

Een tweede wijziging betreft de aankomst- en vertrektijden van de treindienst Groningen – Roodeschool. Deze tijden zijn met een half uur verschoven om in Groningen een betere aansluiting op de Intercity's richting Rotterdam/Den Haag te kunnen bieden. Deze aansluiting is inderdaad verbeterd; de overstaptijd in Groningen op de Intercity naar Rotterdam/Den Haag is met een half uur afgenomen, en de overstaptijd met de Intercity vanuit Rotterdam/Den Haag met een kwartier. Daar staat tegenover dat de treindienst Groningen - Roodeschool met ingang van het dienstregelingjaar 2000/2001 niet langer aansluit op de treinen richting Amsterdam/Schiphol; de overstaptijd bedraagt nu meer dan de 10 minuten die als norm wordt gehanteerd. Met name als gevolg van deze wijziging is het aantal dienstregelingaansluitingen wel afgenomen van 160 in 1999/2000 tot 138 in 2001/2002.

Verder zijn in het eerste dienstregelingjaar (2000/2001) de vertrektijden van de treindienst Groningen – Delfzijl op zondag met een half uur vervroegd (op de andere dagen wordt een halfuursdienst geboden). Tenslotte vertrekt met ingang van het tweede dienstregelingjaar (2001/2002) op de trajecten Groningen – Delfzijl en Groningen – Roodeschool de laatste rit alle dagen van de week een half uur later. Het gevolg was wel dat er een half uur extra zat tussen de één na laatste en de laatste rit. Inmiddels heeft de provincie Groningen op voorspraak van reizigers dit gat in de dienstregeling gevuld door extra ritten bij NoordNed in te kopen.

Tenslotte heeft NoordNed nog twee veranderingen doorgevoerd die door de provincie als eis c.q. wens in het aanbestedingsdocument waren opgenomen. De eis betreft de acceptatie van de strippenkaart en het sterabonnement op het traject Groningen – Nieuweschans; de wens heeft betrekking op de komst van eersteklas zitplaatsen op alle drie de trajecten. De eersteklascoupés zijn per 1-1-2001 aan het aanbod toegevoegd.

Al met al heeft de aanbesteding van de treindiensten in Groningen tot een beperkte uitbreiding van het aanbod in met name de avonduren geleid. Verder is de integratie van bus en regionaal spoorvervoer verbeterd; op alle drie de trajecten kan sinds de start van NoordNed met de strippenkaart worden betaald. Eerder zagen we echter dat deze uitbreiding niet gepaard is gegaan met hogere WROOV-opbrengsten, waardoor deze wijziging grote financiële gevolgen voor NoordNed heeft.



### *Groningen – Leer (D)*

Gedurende de onderzoeksperiode is de doorgaande internationale treinverbindingen Groningen – Nieuweschans – Leer (D) buiten dienst gesteld met het oog op de renovatie van de railinfrastructuur tussen Nieuweschans en IJrhove (D). Oorspronkelijk was de opzet van de aanbesteding in Groningen dat ook de internationale treindienst Groningen – Leer (D) deel van de concessie uit zou maken (er was sprake van een gecombineerde aanbesteding die voor de provincie Groningen veel extra werkzaamheden met zich mee heeft gebracht). Op het laatste moment heeft Land Niedersachsen echter besloten dat de provincie Groningen deze treindienst niet aan NoordNed mocht gunnen.

Hoewel deze internationale treindienst dus onder de verantwoordelijkheid van de Duitse overheid valt en daarmee buiten de overeenkomst tussen de provincie Groningen en NoordNed, hebben reizigers door het wegvallen van deze treindienst minder mogelijkheden om van Groningen naar Nieuweschans en v.v. te reizen. Op werkdagen en zaterdag rijden in beide richtingen drie treinen minder, terwijl op zondag twee ritten in beide richtingen zijn uitgevallen.

Inmiddels rijdt er echter weer een trein tussen Nieuweschans en Leer (D); in eerste instantie 3 keer per uur, vanaf 15 december 2002 6 keer per uur en naar verwachting vanaf 7 februari 2003 7 keer per uur. Reizigers die van Groningen naar Leer (D) willen reizen, moeten in Nieuweschans overstappen. De kwaliteit van deze overstap laat echter te wensen over aangezien reizigers in Nieuweschans een kwartier moeten wachten en een stuk moeten lopen. Het is daarom de wens van de provincie Groningen om weer te komen tot een doorgaande treindienst Groningen – Leer (D), maar eerder zagen we al dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet bereid financieel is extra bij te dragen in de exploitatie van deze internationale treindienst (zie paragraaf 2.2).

### **Leeuwarden (nameting 2002 t.o.v. voormeting 2001)**

De belangrijkste wijziging die de gemeente Leeuwarden met de aanbesteding van de stadsdienst heeft weten te bereiken, betreft de nieuwe opzet van de stadsdienst die indertijd in gezamenlijkheid met het oude vervoerbedrijf is ontwikkeld. In de nieuwe situatie wordt binnen de stadsdienst een onderscheid gemaakt tussen een Sernet en een Servicenet. Daarnaast wordt ook een Aanvullend net, een Collectief Vraag-afhankelijk Vervoersysteem, onderscheiden, maar dit net is verder niet in de analyses meegenomen.

Het Sernet vervult vooral een verbindende functie en biedt snelle verbindingen tussen geconcentreerde herkomst- en bestemmingspunten. Qua kenmerken is het Sernet in grote lijnen vergelijkbaar met de oude stadsdienst. Dat wil zeggen, gedurende grote delen van de week wordt met een frequentie van drie keer per uur gereden, hetgeen vaker is dan door de gemeente Leeuwarden in het bestek werd geëist. Verder zijn de bedieningstijden (= vertrektijd eerste en laatste rit) vergelijkbaar. Wel zijn de routes en lijnummers veranderd. De gemiddelde lijnlengte is niet afgenomen, maar hier dient bij te worden aangetekend dat in de uitgangssituatie sprake is van een drietal zogenaamde 'voorlooptlijnen' die onder een ander lijnummer werden uitgevoerd, terwijl deze lijnen in de nieuwe dienstregeling onder hetzelfde lijnummer worden uitgevoerd. Tenslotte is de gemiddelde snelheid van het Sernet hoger dan in de uitgangssituatie het geval was, terwijl tegelijkertijd de gemiddelde halte-afstand is afgenomen.

Het Servicenet, dat een ontsluitende functie heeft en met het oog daarop meer haltes in de wijken heeft, kan als een uitbreiding van het voorzieningenniveau worden beschouwd. Door de toevoeging van het Servicenet aan de dienstregeling is het aantal ritten dat per week wordt uitgevoerd met bijna 18% en het aantal dienstregeling-kilometers zelfs bijna 23% toegenomen. De grootste uitbreiding van het voorzieningen-niveau valt op zondag waar te nemen. Dit is mede het gevolg van het feit dat ook de Sterlijnen vaker op zondag rijden, zoals door de gemeente Leeuwarden is geëist.

Het Servicenet verschilt op een aantal punten van het Sernet. Zo is de gemiddelde lengte van de Servicelijnen langer, terwijl de gemiddelde snelheid van deze lijnen lager is dan die van de Sterlijnen. Dit betekent dat de Servicelijnen er beduidend langer over doen om de afstand tussen begin- tot eindpunt af te leggen. Verder is het aantal haltes per Servicelijn groter, maar dit geldt niet voor de gemiddelde halte-afstand. Tenslotte rijden de Servicelijnen met een frequentie van één keer per uur en niet, zoals de Sterlijnen, met een frequentie van twee of drie keer per uur. Tenslotte speelt het Servicenet een belangrijke rol bij de ontsluiting van het MCL Zuid. Deze locatie wordt alleen door Sterlijnen bediend wanneer de Servicelijnen niet rijden.

De laatste belangrijke wijziging in de stadsdienst Leeuwarden betreft het nieuwe materieel waarmee zowel het Sernet als het Servicenet wordt geëxploiteerd. Door de gemeente Leeuwarden was bij de aanbesteding als eis gesteld dat het Servicenet met toegankelijk materieel moet worden geëxploiteerd. ARRIVA heeft niet alleen aan deze eis gehoor gegeven, maar exploiteert ook het Sernet met nieuw, toegankelijk materieel. Wel is als gevolg van problemen met de levering van dit nieuwe materieel de start van de exploitatie met twee maanden uitgesteld.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de aanbesteding in Leeuwarden heeft geleid tot een forse uitbreiding van het OV-aanbod. Doordat ARRIVA in staat bleek om gegeven het beschikbare budget de Sterlijnen met dezelfde frequentie te exploiteren als de oude stadslijnen, is het OV-aanbod in feite met het Servicenet uitgebreid. Daarbij wordt de volledige stadsdienst met nieuw materieel geëxploiteerd. Punt van zorg is nog dat de gemiddelde snelheden die op het Ster- en Servicenet gerealiseerd wordt lager zijn dan de doelen die de gemeente Leeuwarden zichzelf in deze heeft gesteld. De invloed van ARRIVA op de snelheid, evenals op de gemiddelde halte-afstand, is echter beperkt aangezien de routes en haltes door de gemeente Leeuwarden zijn vastgesteld en de gemeente tevens verantwoordelijk is voor te treffen snelheidsverhogende maatregelen.

### **Zuid-Holland (nameting 2002 t.o.v. voormeting 2001)**

De aanbesteding van het streekvervoer in de Hoeksche Waard en op Goeree-Overflakkee heeft geleid tot een forse uitbreiding van het OV-aanbod aldaar. Met ingang van 1 januari 2002 biedt Connexxion in dit concessiegebied 14% meer ritten aan en ligt ook het aantal dienstregelingkilometers per week 14% hoger dan het jaar daarvoor. Vooral op werkdagen worden meer ritten aangeboden. Deze uitbreiding is deels gerealiseerd door toevoeging van vier nieuwe lijnen aan het lijnennet, te weten twee ontsluitende en twee aanvullende lijnen, en deels door uitbreiding van het aantal ritten tijdens de ochtend- en middagspits. In een aantal gevallen gaat het daarbij om de omzetting van vroegere versterkingsritten in reguliere dienstregelingsritten.

Verder constateren we een toename van het aantal haltes waar reizigers kunnen opstappen. Deze toename is niet alleen terug te voeren op de uitbreiding van het aantal lijnen, aangezien ook het aantal haltes langs verbindende buslijnen met vier is toegenomen. Overigens lijkt het daarbij vooral om haltes buiten de bebouwde kom te gaan, aangezien het aantal haltes in zeven specifieke plaatsen binnen het concessie-gebied niet of nauwelijks is gewijzigd.

De toename van het aantal haltes heeft geresulteerd in een afname van de gemiddelde halte-afstand en mede daardoor een lagere gemiddelde snelheid. Deze ontwikkeling is waarneembaar bij alle drie de onderscheiden stelsels. Daarmee lijkt in termen van snelheid de concurrentiepositie van de bus ten opzichte van de auto iets te zijn afgenomen, het grotere aantal haltes en het grotere aanbod kan echter juist een hogere aantrekkelijkheid betekenen.

Tenslotte hebben zich in de bedieningsperiode van buslijnen geen noemenswaardige wijzigingen voorgedaan. In een aantal gevallen zijn er veranderingen in het vertrektijdstip van de laatste rit (eerder of later). Ook in 2002 wordt een groot deel van de buslijnen uitsluitend overdag geëxploiteerd. Deels gaat het daarbij om lijnen gericht op specifieke doelgroepen als scholieren/studenten en werkzame personen.

Al met al kunnen we constateren dat de aanbesteding van het streekvervoer in de Hoeksche Waard en op Goerree Overflakkee tot een forse uitbreiding van het OV-aanbod heeft geleid. Met name op werkdagen hebben reizigers vaker de mogelijkheid om met de bus te reizen. Voor een deel gaat het hierbij echter om vroegere versterkingsritten die nu expliciet deel uitmaken van de dienstregeling van Connexxion.

### **Fryslân (nametingen 2000 & 2001 t.o.v. voormeting 1999; in 2002 geen meting verricht)**

Het concessiegebied Noord- en Zuidwest-Fryslân is qua oppervlakte het grootst, maar de bevolkingsdichtheid is lager dan in de andere onderzoeksgebieden (zie tabel 4.1). Het OV-netwerk in Noord- en Zuidwest-Fryslân, waarin Leeuwarden een centrale positie inneemt, bestaat uit twee regionale treindiensten, Leeuwarden – Stavoren en Leeuwarden – Harlingen (Haven), en 48 buslijnen, waarvan in 2001 meer dan de helft gedeeltelijk vraagafhankelijk wordt aangeboden.

Ten opzichte van de uitgangssituatie is het aanbod van OV-voorzieningen in Noord- en Zuidwest-Fryslân met de komst van NoordNed op een aantal punten veranderd. Zo is het aantal busritten sinds de start van NoordNed met 6% en het aantal dienstregeling-kilometers met ruim 5% toegenomen. Het betreft hier vooral een toename van het aantal ritten op zondag en tijdens de avonduren. De meeste extra ritten worden uitsluitend op aanvraag gereden. Hierdoor wordt een aantal lijnen niet langer tot het ontsluitend, maar tot het aanvullend net gerekend<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> De indeling die door ons is gehanteerd is een herverdeling van de stelsels die NoordNed in navolging van de provincie Fryslân onderscheidt. De verbindende en ontsluitende stelsels zijn samengevoegd, terwijl het aanvullende stelsel is gesplitst in een ontsluitend stelsel en een aanvullend stelsel. Dit aanvullende stelsel omvat alle buslijnen die op werkdagen gedeeltelijk of volledig vraagafhankelijk worden gereden. Op deze manier resulteert een indeling van buslijnen die vergelijkbaar is met de indeling die voor andere onderzoeksgebieden wordt gehanteerd.

Van vier buslijnen is op werkdagen de frequentie verhoogd, terwijl op zes andere buslijnen juist sprake is van een (iets) lagere frequentie. Verder zijn van acht buslijnen de reguliere ritten tijdens de avonduren omgezet in vraagafhankelijk vervoer.

Een belangrijke uitbreiding en vernieuwing van het OV-aanbod is de introductie van de Collegeliner, een extra busdienst tijdens de ochtendspits gericht op scholieren en studenten en bedoeld om de drukte in de treinen te verminderen. In 1999 is NoordNed met drie Collegeliners gestart en op grond van het succes is dit aantal in 2000 met drie uitgebreid. Deze Collegeliners rijden vanuit Harlingen (2), Zwaagwesteinde, Franeker en Dokkum naar Leeuwarden en vanuit Workum naar Sneek. De Collegeliner Sneek – Leeuwarden is na één jaar weer opgeheven, omdat zij teveel hinder van files op de Rijksweg richting Leeuwarden ondervond (zie ook paragraaf 3.3).

De veranderingen in de lijnvoering zijn wat de streekbussen betreft beperkt gebleven, zodat het aantal woonplaatsen en –kernen dat door openbaar vervoer ontsloten wordt niet is gewijzigd. Eén van de veranderingen in de lijnvoering, te weten de route van lijn 98 rond Bolsward, is na één jaar weer teruggedraaid. Bij de Interliners en treindiensten zijn wel meer ingrijpende veranderingen doorgevoerd. Zo volgen de Interliners 310 en 350 met ingang van het dienstregelingjaar 2000/2001 andere routes om zo de parallelliteit tussen Interliner 350 en de treindienst Leeuwarden – Harlingen op te heffen. Deze wijziging heeft ook gevolgen gehad voor de routes van enkele streeklijnen (lijnen 96 en 97). Tenslotte rijdt de treindienst Leeuwarden – Harlingen met ingang van de dienstregeling 2000/2001, net als in de uitgangssituatie, weer één keer per uur door naar Harlingen Haven.

In de gemiddelde halte-afstand en snelheid zijn ten opzichte van de uitgangssituatie slechts kleine veranderingen opgetreden. Enige uitzondering vormen de Interliners, waarvoor geldt dat de gemiddelde halte-afstand fors is toegenomen, maar dit vertaalt zich niet in een hogere gemiddelde snelheid. In het algemeen geldt dat de gemiddelde halte-afstanden en de gemiddelde snelheden voor het verbindende net hoger zijn dan voor het ontsluitend en aanvullend net.

Tenslotte heeft NoordNed in een aantal gevallen de vertrektijden van bussen aangepast om betere aansluitingen te realiseren. Het gaat daarbij vooral om betere overstap-mogelijkheden van bus op bus; van een verdere integratie van bus en trein is vooralsnog geen sprake. Mede als gevolg van de aanpassingen van vertrektijden is het aantal dienstregelingaansluitingen in Leeuwarden, Dokkum, Sneek en Joure toegenomen. Dit geldt zowel voor het aantal dienstregelingaansluitingen binnen het netwerk in Noord- en Zuidwest-Fryslân als voor het aantal dienstregelingaansluitingen tussen de verschillende netwerken. In Harlingen, Franeker en Bolsward is daarentegen sprake van een afname van het aantal dienstregelingaansluitingen binnen het netwerk.

Al met al kan geconcludeerd worden dat sinds de start van NoordNed vooral de ontsluiting van het landelijk gebied naar tijd is verbeterd. Dat wil zeggen, met haar dienstregeling voldoet NoordNed aan de wens van de provincie Fryslân om kleine kernen met meer dan 250 inwoners ook tijdens avonduren en in het weekend met de bus te ontsluiten. Hiervoor was een uitbreiding van het aanbod met 6% extra ritten noodzakelijk, waarbij wel dient te worden aangetekend dat NoordNed in toenemende mate deze ritten alleen op aanvraag uitvoert.

### **Conclusie**

In de Achterhoek is al langere tijd sprake van afstemming van het bus- en spoorvervoer.

Aanleiding voor de opzet van een geïntegreerd OV-systeem, het IGO-systeem, vormde in 1991 de zorgelijke toekomst voor het openbaar vervoer in de Achterhoek als gevolg van een gebrek aan rentabiliteit van trein- en busdiensten. Dit systeem is vervolgens verder uitgewerkt tot het IGO-Plussysteem dat ten grondslag ligt aan het OV-netwerk dat momenteel door Syntus wordt geëxploiteerd. In het IGO-Plussysteem is sprake van een verdere afstemming van bus en trein. Dit om de efficiëntie van de dienstregeling verder te verbeteren.

De inzet van de provincie Fryslân is destijds bij de plannen rond NoordNed geweest het aanbod van OV-voorzieningen tijdens de avonduren en in het weekeinde uit te breiden c.q. op het oorspronkelijke niveau te herstellen. Deze plannen zijn indertijd in nauw overleg met NoordNed tot stand gekomen. Uit het vervoerkundig onderzoek komt naar voren dat deze doelstelling met de komst van NoordNed ook daadwerkelijk gerealiseerd is. Van een verdergaande integratie van bus en trein is met de komst van NoordNed vooralsnog geen sprake. NoordNed heeft in enkele gevallen de vertrektijden van bussen aangepast om betere aansluitingen te realiseren, maar in alle gevallen gaat het om aansluitingen tussen bussen en niet om aansluitingen tussen bus en trein.

De insteek van de provincie Groningen was bij de aanbesteding de dienstregeling van de regionale treindiensten minimaal in stand te houden. Uit tabel 4.2 komt naar voren dat dit inderdaad is gelukt, maar dat de aanbesteding niet tot een substantiële uitbreiding van het aanbod heeft geleid. Eerder zagen we al dat hetzelfde aanbod wel tegen een lagere exploitatiebijdrage wordt verkregen. Overigens komt deze besparing vanaf het tweede dienstregelingjaar volledig ten goede van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De gemeente Leeuwarden heeft bij de aanbesteding ingestoken op de realisatie van een nieuwe opzet van de stadsdienst. Binnen de stadsdienst wordt een onderscheid gemaakt tussen een Ster- en Servicenet, waarbij het eerste net een verbindende functie vervult en het tweede net een ontsluitende functie. Anders dan geëist zet ARRIVA op beide netten lagevloerbussen in, zodat de toegankelijkheid van beide netten voor minder-validen gewaarborgd is. Daarnaast was de aanbieding van ARRIVA zodanig dat het Sternet qua frequenties en bedieningstijden vergelijkbaar is met de oude stadsdienst. Met andere woorden, het Servicenet is in feite een uitbreiding van het voorzieningenniveau, met dien verstande dat een belangrijke voorziening in de gemeente Leeuwarden, het MCL Zuid, in principe alleen door het Servicenet wordt ontsloten.

Tenslotte was de keuze van de provincie Zuid-Holland om de aanbesteding zodanig vorm te geven dat in ieder geval gegarandeerd werd dat het bestaande voorzieningen-niveau gehandhaafd zou worden. De aanbieding van Connexxion was echter van dien aard dat het aantal ritten en dienstregelingkilometers per week met 14% is uitgebreid, vooral door toevoeging van een aantal spitslijnen aan het bestaande voorzieningen-niveau. Deze spitslijnen rijden (delen van) bestaande routes, zodat de ontsluiting van het gebied met de uitbreiding niet is veranderd. Dit geldt overigens ook voor drie van de vier andere onderzochte gebieden. Uitzondering is Leeuwarden waar met ingang van de dienstregeling 2002 ook de nieuwe wijk Zuiderburen wordt ontsloten.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de invulling van het OV-aanbod in onderzoeksgebieden in belangrijke mate een uitvloeisel is van de minimumeisen, en de daarbovenop geformuleerde wensen van de opdrachtgevende overheden. Een belangrijke vraag daarbij is of met de in de meeste gevallen forse uitbreiding van het OV-aanbod ook aan de wensen van de reizigers tegemoet gekomen wordt. In paragraaf 4.3 en hoofdstuk 5 gaan we nader op deze vraag in.

Verder lijkt, daar waar sprake is van regionaal spoorvervoer, van een optimale afweging van de inzet van verschillende modaliteiten nog geen sprake te zijn. De drie betrokken provincies achten instandhouding van de regionale treindiensten beleidsmatig van groot belang, en worden daarin gesteund door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Bedrijfseconomische afwegingen tussen bus en trein lijken daarbij (nog) geen belangrijke rol te spelen. Blijkbaar zijn de incentives die zijn ingebouwd onvoldoende om provincies nu al tot deze bewuste afweging aan te zetten (denk bijvoorbeeld aan de scheiding tussen financieringsbronnen voor bus en trein en voor exploitatie en infrastructuur). Uitzondering vormen de Collegeliner in Fryslân, waarbij NoordNed er bewust voor heeft gekozen het tekort aan treincapaciteit tijdens de ochtendspits op te lossen door de introductie van een nieuw OV-product, de Collegeliner, gericht op een specifieke doelgroep, scholieren en studenten.

Tenslotte geven tabellen 4.2a en 4.2b een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in het OV-aanbod.

Tabel 4.2a: Enkele kentallen van de concessiegebieden

Onderzoeks-gebied	Ontsluiting naar plaats	Aantal haltes	Frequentie
Gelderland	Gelijk	-17% (niet door een vermindering van het aantal fysieke haltes, maar doordat minder lijnen bij dezelfde halte stoppen)	Hoger (vooral op werkdagen tussen 7 en 18 uur en op zaterdag tussen 11 en 18 uur)
Fryslân	Gelijk	Gelijk	Hoger (vooral tijdens avonduren en in het weekend)
Groningen	Gelijk	Gelijk	Gelijk
Leeuwarden	Toegenomen (Zuiderburen)	+58% (mede doordat meer lijnen bij dezelfde halte stoppen)	Sternet: Gelijk aan oude stadsdienst Servicenet: Eén keer per uur (extra)
Zuid-Holland	Gelijk	+9%	Hoger (door toevoeging extra spitsritten)

Tabel 4.2b: Enkele kentallen van de concessiegebieden

Onderzoeks-gebied	Aantal ritten	Kilometers netwerk	Aantal dienstregeling-kilometers	Belangrijke veranderingen
Gelderland	+10%	-19%	+15%	Light train materieel
Fryslân	+6%	Gelijk	+5%	Introductie Collegeliner
Groningen	+1%	Gelijk	+1%	Eersteklascoupés
Leeuwarden	+18%	+84%	+23%	Ster- en Servicenet & Lage-vloerbussen
Zuid-Holland	+14%	+9%	+14%	Geen

## 4.2 Enkele praktische problemen

Rond de overgang van de regionale treindiensten van NS *Reizigers* naar Syntus en NoordNed en in de periode daarna heeft zich een aantal praktische problemen voorgedaan. In het bijzonder richten we ons daarbij in deze paragraaf op de problemen rond de handhaving van de kaartautomaten en verkooppunten en op de capaciteitsproblemen waarmee NoordNed te kampen heeft gehad.

### **Praktische problemen ten aanzien van de kaartverkoop**

Zowel Syntus als NoordNed hadden hun intrede op de vervoermarkt graag gepaard doen laten gaan met de introductie van een eigen kaart- en tariefsysteem. Dit initiatief werd door de provincies Gelderland en Fryslân ondersteund, zij het dat zij daarbij wel de eis stelden dat het nieuwe systeem voor doorgaande reizigers niet mocht betekenen dat zij voor hun reis meerdere vervoerbewijzen zouden moeten kopen. Ook voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat was het politieke risico van het verbreken van de kaartintegratie onaanvaardbaar groot. Hierop hebben zowel Syntus als NoordNed besloten voorlopig af te zien van een eigen kaart- en tariefsysteem.

#### *Kaartautomaten en verkooppunten*

Handhaving van het bestaande systeem werd echter bemoeilijkt omdat met het vertrek van NS *Reizigers* in principe ook de NS-kaartautomaten en -verkooppunten dreigden te verdwijnen. Inmiddels hebben de provincies met NS *Reizigers* afspraken gemaakt over de condities waartegen de kaartautomaten kunnen worden gehuurd, waarbij de kosten door het Rijk worden gecompenseerd. Verder is afgesproken dat vervoerbedrijven zelf onderling de verdeling van opbrengsten moeten regelen. Het Rijk vergoedt wel éénmalig de kosten voor het opzetten van het verrekensysteem.

Provincies moeten zelf met hun vervoerders afspraken maken over de verkooppunten. Voor de provincie Gelderland kwam de mededeling van NS *Reizigers* dat zij voornemens was de verkooppunten te sluiten te laat, aangezien de exploitatie-overeenkomst met Syntus al getekend was. De provincie zag zich daardoor genoodzaakt eigen middelen beschikbaar te stellen om een aantal verkooppunten tijdelijk open te houden.

De provincie Fryslân kon tijdens de onderhandelingen met NoordNed nog wel rekening houden met de mededeling van NS *Reizigers* en heeft met NoordNed afspraken gemaakt over de verkooppunten die voorlopig open moeten blijven. De provincie Groningen tenslotte zag geen aanleiding het openhouden van de verkoop-punten bij NoordNed af te dwingen, omdat voor reizigers voldoende alternatieven bestaan om aan een geldig vervoerbewijs te komen.

#### *Tariefvrijheid*

De verplichting om het NS-assortiment te voeren heeft in 2002 nadelig voor de regionale vervoerbedrijven uitgepakt. Door de beslissing van NS om de tarieven in 2002 niet te verhogen lopen zowel NoordNed als Syntus reizigersopbrengsten mis; in geval van Syntus gaat het om circa € 225.000 (= +3,75%) per jaar. Daarnaast beperkt deze verplichting de regionale vervoerbedrijven in hun mogelijkheden om het tarief als marktinstrument in te zetten en zo extra opbrengsten te genereren. Reden voor de betrokken vervoerbedrijven om de mogelijkheden voor versnelde invoering van een chipkaart te verkennen.

### *Verdeling reizigersopbrengsten trein*

Syntus is in navolging van NoordNed voornemens in de nabije toekomst zelf opdracht te geven voor onderzoek naar de opbrengsten van de treindiensten. De aanleiding van dit besluit zijn de recente ervaringen rond de overgang van de treindienst Arnhem – Doetinchem. Ten behoeve van de offerte die Syntus voor deze treindienst moest uitbrengen heeft NS in mei 2000 informatie verstrekt over de reizigersopbrengsten op dit traject. Op basis van deze informatie heeft Syntus een offerte opgesteld, maar bij de afrekening voor 2001 bleken de opbrengsten substantieel lager uit te vallen.

De discussie spitst zich toe op de toerekening van de niet-relatiegebonden opbrengsten. In de loop der tijd is het vermoeden ontstaan dat de verdeelsleutels die gehanteerd worden achterhaald zijn. Dit is voor NoordNed aanleiding geweest NS te vragen haar treindiensten weer in “Meten in de Trein” op te nemen. En recentelijk heeft ook Syntus besloten alsnog “Meten in de Trein” in te voeren. De kosten van de metingen bedragen op jaarbasis € 93.000 en komen voor rekening van Syntus.

### **Materieelproblematiek NoordNed**

Na de start van NoordNed in Fryslân en Groningen bleek de hoeveelheid materieel dat NoordNed in eerste instantie van NS Reizigers had gehuurd ontoereikend te zijn om de toename van het aantal reizigers en de extreem hoge uitval van materieel op te kunnen vangen. Daarbij kwam dat de oorspronkelijke opzet van NoordNed om in Fryslân bussen als reservematerieel in te zetten, voor de provincie geen acceptabel alternatief was.

NoordNed wijt de hoge uitval aan het achterstallige onderhoud van het materieel dat is geleast. Gelet op de op stapel staande veranderingen zou NS *Reizigers* grote onderhoudsbeurten hebben overgeslagen. Daarbij kwam dat de met het oog op de beloofde introductie van eersteklascoupés in Groningen noodzakelijke ombouw van materieel in tegenstelling tot de oorspronkelijke plannen bij de start van de exploitatie nog niet was gerealiseerd. Niet alleen kon NoordNed hierdoor niet aan zijn verplichting om eersteklas zitplaatsen aan te bieden voldoen, maar ook liet hierdoor de uitbreiding van het aantal zitplaatsen in de tweede klas langer op zich wachten, waarbij de ombouw zelf ook nog ten koste ging van de inzetbare capaciteit. Uiteindelijk is de ombouw van het materieel op 18 december 2000 afgerond.

Nadat de provincie Groningen vanwege de capaciteitsproblemen inmiddels boetes had opgelegd en ook de provincie Fryslân dreigde tot boetes over te zullen gaan, heeft NoordNed zowel voor de treindiensten in Fryslân als voor de treindiensten in Groningen extra treinstellen van NS *Reizigers* kunnen huren (inmiddels worden deze treinstellen van NS Financial Services geleast). Daarbij is NS *Reizigers* NoordNed tegemoet gekomen in de extra kosten als gevolg van de hogere uitval van treinen. Daarmee leken de capaciteitsproblemen van NoordNed zich te concentreren op de treindienst Groningen – Leeuwarden, maar in de tweede helft van 2001 kreeg NoordNed opnieuw te kampen met capaciteitsproblemen als gevolg van een dramatische verslechtering van de beschikbaarheid van het treinmaterieel. De provincie Groningen zag zich hierop genoodzaakt opnieuw een boete aan NoordNed op te leggen.

Ook begin 2003 worden door de provincie Groningen nog boetes opgelegd in verband met een tekort aan zitplaatscapaciteit. Daarbij heeft de provincie aangegeven deze boetes niet te zullen innen, mits NoordNed voor de zomer van 2003 een structurele oplossing voor dit probleem heeft gevonden. Wordt die oplossing niet gevonden dan zullen de boetes met terugwerkende kracht worden gevorderd.



### **4.3 Subjectieve kwaliteit (de mening van reizigers)**

Naast het OV-aanbod zelf is ook de kwaliteit van de uitvoering van dit OV-aanbod bepalend of (potentiële) reizigers van het openbaar vervoer gebruik zullen gaan maken. In deze paragraaf gaan we in op de subjectieve kwaliteit, ofwel de kwaliteit van het openbaar vervoer zoals die door reizigers wordt ervaren.

#### **Gelderland (nametingen 2000 & 2002 t.o.v. voormeting 1999)**

Het percentage busreizigers dat in het algemeen (zeer) te spreken is over de kwaliteit van de busreis is in 2002 met 85% hoger dan in 1999 en vergelijkbaar met 2000; het aandeel dat zeer ontevreden is, is weliswaar gestegen, maar blijft met 2% erg laag. Vooral het oordeel over de punctualiteit en de netheid van de bussen is in 2002 positiever dan in 1999 het geval was, maar ook de informatievoorziening en de dienstverlening door het personeel scoren in 2002 hoger. Het oordeel over de toegankelijkheid van de bussen voor ouderen en minder validen is weliswaar eveneens gestegen door de instroom van nieuwe lage-vloerbussen, maar dit aspect blijft ondanks deze verbetering (veruit) het laagst scorende kenmerk van de bus(reis). Daarentegen is de tevredenheidsscore voor kenmerken die met veiligheid van de busreizigers te maken hebben in 2002 gedaald ten opzichte van voorgaande jaren.

Het beeld van de treinreizigers is wat minder positief. Het deel van de treinreizigers dat in algemene zin tevreden of zeer tevreden is over de treinreis is in 2002 lager dan in eerdere jaren. Kenmerken waarbij een verbetering wordt geconstateerd zijn onder andere de verhoogde frequentie en de zitplaatskans. Daarentegen wordt de dienstverlening door het personeel in 2002 minder goed beoordeeld. Ook over het zitcomfort zijn minder treinreizigers tevreden, hetgeen een gevolg zal zijn van het toegenomen aantal zitplaatsen per vierkante meter in het nieuwe Lightrain-materieel. Tenslotte is de toegankelijkheid van het treinmaterieel net als de toegankelijkheid van het busmaterieel het kwaliteitsaspect dat de slechtste waardering krijgt.

Wanneer hier expliciet naar wordt gevraagd geeft tweevijfde van de busreizigers en ruim de helft van de treinreizigers aan veranderingen in het openbaar vervoer in de Achterhoek te hebben waargenomen. Zowel bus- als treinreizigers noemen dat de frequentie is veranderd. Treinreizigers is daarnaast vooral opgevallen dat het materieel is veranderd. Opvallend met betrekking tot dit nieuwe materieel is dat dit weliswaar door veel trein- (en bus-)reizigers als een verbetering wordt gezien, maar dat er ook een grote groep is die de kwaliteit van het materieel slechter beoordeelt. Tenslotte geldt voor zowel de bus als de trein dat de kosten van de reis voor veel reizigers als verslechterd worden ervaren.

Veranderingen die in eerdere jaren zijn waargenomen (2000) hebben vooral betrekking op (de naam van) het vervoerbedrijf en op wijzigingen in frequentie en aankomst- en vertrektijden. Daarbij geldt dat treinreizigers op het traject Doetinchem – Winterswijk grotere veranderingen hebben ervaren dan treinreizigers op het traject Zutphen – Winterswijk.

Grootste verbeterpunten in het openbaar vervoer zijn voor busreizigers de (uitvoering van de) dienstregeling (= frequentie en punctualiteit) en de prijs. Treinreizigers noemen vooral de punctualiteit en de kwaliteit van het materieel.

#### **Leeuwarden (nameting 2002 t.o.v. voormeting 2001)**

ARRIVA is er in geslaagd met de nieuwe opzet van de stadsdienst Leeuwarden het toch al positieve oordeel van de reizigers verder te verbeteren. Belangrijk in dit verband is de inzet

van nieuw materieel gebleken. Drievijfde van de Sernet-reizigers en de helft van de Servicenet-reizigers ervaart dit als een verbetering. Vooral de toegankelijkheid van het materieel, maar ook de netheid, is hierdoor in de ogen van de reizigers verbeterd. Daarnaast zijn de reizigers beter te spreken over de dienstverlening door het personeel en zien zij in de gewijzigde dienstregeling een aantal verbeteringen wat betreft aankomst- en vertrektijden en frequenties.

Toch zijn er ook punten waar sprake is van een verslechtering van de kwaliteit. Zo neemt in de ogen van de reizigers de (over)last van medepassagiers toe en is ook de prijs/kwaliteit-verhouding verslechterd. Dit laatste punt speelt minder sterk voor Servicenet-reizigers dan voor Sernet-reizigers, omdat binnen de eerste groep relatief veel reizigers op een gereduceerd tarief kunnen reizen. Voor Servicenet-reizigers is juist de frequentie één van de belangrijkste punten ter verbetering, hetgeen is terug te voeren op het feit dat de Servicebussen één keer per uur rijden, terwijl de Sterbussen grote delen van de week drie keer per uur, en ander twee keer per uur rijden.

### **Zuid-Holland (nameting 2002 t.o.v. voormeting 2001)**

De reizigers in de Hoekse Waard / Goeree-Overflakkee zijn over het algemeen positief over de busdiensten en de kwaliteit daarvan in hun gebied. Van de reizigers is 83% tevreden of zeer tevreden over de kwaliteit van de busreis, hetgeen 3% meer is dan in 2001. Met uitzondering van de toegankelijkheid van de bussen voor ouderen en minder validen en de prijs/kwaliteit verhouding geldt dat minimaal 75% van de reizigers (zeer) tevreden is ten aanzien van de kwaliteitsaspecten die onderzocht zijn.

Met betrekking tot de toegankelijkheid van het materieel kan nog worden opgemerkt dat het oordeel ten aanzien van dit aspect door de inzet van meer lage-vloerbussen is verbeterd in vergelijking met een jaar geleden. Een ander kwaliteitsaspect dat beter beoordeeld wordt betreft de netheid van het materieel. Daarentegen ervaren reizigers een kwaliteitsverslechtering op de aspecten zitplaatskans en rijstijl van de chauffeur.

De reizigers zijn over het algemeen slechts weinig veranderingen opgevallen in de uitvoering van de dienstregeling in het gebied. Wel ervaart men de kwaliteit van de bussen als beter, hetgeen een gevolg lijkt van de inzet van meer nieuwe bussen. De prijs van de busreis ervaart men duidelijk als verslechterd. Ook de drukte en de zitplaatskans worden redelijk vaak als verslechterd aangemerkt. Ondanks dat er in 2002 aanzienlijk meer ritten worden aangeboden, geeft een vrij grote groep reizigers aan dat men de frequentie van de bussen (nog) verder verhoogd zou willen zien.

### **Fryslân (nameting 2000 t.o.v. voormeting 1999; in 2002 geen meting verricht)**

Bus en trein scoren ook na de start van NoordNed onverminderd goed op aspecten als punctualiteit en zitplaatskans. Dit is opvallend gelet op de capaciteitsproblemen waarmee NoordNed te kampen heeft gehad (zie vervolg van deze paragraaf). Ten tijde van het onderzoek waren deze problemen al weer verleden tijd en ook de provincie Fryslân is inmiddels tevreden over de wijze waarop de twee gedecentraliseerde treindiensten door NoordNed worden geëxploiteerd.

In het algemeen geldt dat busreizigers erg tevreden zijn over de kwaliteit van het busvervoer, een beeld dat tijdens de onderzoeksperiode constant is gebleven (81% van de busreizigers is (zeer) tevreden). Van de provincie Fryslân heeft NoordNed een compliment gekregen voor

de uitvoering van de busdiensten. De uitbreiding van het busvervoer met vooral vraagafhankelijke ritten bevalt in de praktijk goed. Enige minpunt is de wachttijd bij het bellen.

Hoewel ook de meerderheid van de treinreizigers in 2000 tevreden is over de kwaliteit van de reis, is dit aandeel ten opzichte van 1999 afgenomen (van 80% naar 76%). Aspecten waarover treinreizigers in 2000 minder te spreken zijn, zijn de netheid van het materieel, de dienstverlening door het personeel, de toegankelijkheid van het materieel voor ouderen en invaliden, de overlast door medepassagiers en de zitplaatskans. Bij de dienstverlening van het personeel speelt een rol dat er niet langer standaard een conducteur op de trein aanwezig is.

Wanneer hier expliciet naar wordt gevraagd, geeft ruim een derde van de bus- en treinreizigers aan veranderingen in het openbaar vervoer in Noord- en Zuidwest-Fryslân te hebben waargenomen. Treinreizigers zagen vooral een verandering in (de naam van) het vervoerbedrijf, busreizigers vooral veranderingen in frequentie en aankomst- en vertrektijden. Tenslotte merken zowel bus- als treinreizigers op dat de prijs van het openbaar vervoer hoger is geworden, maar hierbij gaat het om de autonome tariefsverhoging en niet om beleid van de provincie Fryslân en/of NoordNed.

Grootste verbeterpunten in het openbaar vervoer zijn naast de prijs volgens treinreizigers de hoeveelheid materieel en de frequentie en volgens busreizigers de frequentie. Hier zijn dus wel duidelijk de capaciteitsproblemen van eind 1999 nog merkbaar.

### **Groningen (nameting 2001 t.o.v. voormeting 2000; in 2002 geen meting verricht)**

De treinreizigers zijn in 2001 gemiddeld genomen minder te spreken over de kwaliteit van de treinreis dan in 2000 (in 2001 is 55% (zeer) tevreden over de treinreis tegen 82% in 2000). Aspecten waarover de reiziger minder tevreden is, zijn met name de dienstverlening van het personeel, het zitcomfort, de informatie in de trein, de netheid van het materieel en de punctualiteit (bij dit laatste punt dient te worden aangetekend dat reizigers in 2001 niet vaker aangeven dat hun trein te laat vertrok of arriveerde). Daarnaast is men, evenals in 2000, ontevreden over de toegankelijkheid van de treinen voor ouderen en invaliden. Bij de minder goede beoordeling van de dienstverlening van het personeel speelt een rol dat niet langer een conducteur op de trein aanwezig is.

Wanneer hier expliciet naar gevraagd wordt geeft tweevijfde van de reizigers aan veranderingen in het treinvervoer in Groningen te hebben waargenomen. Met name de verandering van (de naam van) het vervoerbedrijf wordt vaak genoemd, net als wijzigingen in aankomst- en vertrektijden.

Grootste verbeterpunten zijn voor de treinreizigers de hoeveelheid en de kwaliteit van het materieel. Op het traject Groningen – Roodeschool wenst men verder een wijziging in frequentie en in aankomst- en vertrektijden. Dit duidt erop dat de wijzigingen die doorgevoerd zijn in de dienstregeling niet door alle reizigers worden gewaardeerd. Reizigers op het traject Groningen – Delfzijl willen vooral het aantal vertragingen verminderd zien.

## Conclusie

Tabel 4.3 geeft een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in de subjectieve kwaliteit van het openbaar vervoer. In de ogen van de reizigers in de Achterhoek is sprake van een verbetering van de kwaliteit van zowel het bus- als spoorvervoer, zij het dat de scores in 2002 iets minder goed zijn dan in 2000 het geval was.

In Fryslân is het aandeel busreizigers dat (zeer) tevreden is constant, maar nemen treinreizigers evenals de treinreizigers in Groningen een verslechtering van de kwaliteit waar. De keuze voor eenmansbediening, maar vooral capaciteitsproblemen als gevolg van de beperkte hoeveelheid reservematerieel hebben tot het lagere oordeel voor de kwaliteit van de regionale treindiensten in het Noorden geleid.

Tenslotte is de tevredenheid van de busreizigers in Leeuwarden en Zuid-Holland met de kwaliteit van het busvervoer toegenomen.

Tabel 4.3: *Belangrijkste ontwikkelingen in de subjectieve kwaliteit van het openbaar vervoer*

Onderzoeksgebied	Bus	Trein
Gelderland	Verbeterd (van 82% naar 86% (zeer) tevreden reizigers, was 87% in 2000)	Verbeterd (van 65% naar 72% (zeer) tevreden reizigers; was 75% in 2000)
Fryslân	Constant (van 80% naar 81% (zeer) tevreden reizigers)	Verslechterd (van 80% naar 76% (zeer) tevreden reizigers)
Groningen	N.v.t.	Verslechterd (van 82% naar 55% (zeer) tevreden reizigers)
Leeuwarden	Verbeterd (van 84% naar 89% (zeer) tevreden reizigers)	N.v.t.
Zuid-Holland	Verbeterd (van 80% naar 83% (zeer) tevreden reizigers)	N.v.t.

## 4.4 Aanpassing (rail)infrastructuur

### Gelderland

Aanpassing van de railinfrastructuur is voor Syntus een belangrijke voorwaarde voor het slagen van het nieuwe OV-concept. Deze aanpassing is belangrijk met het oog op het realiseren van een halfuursdienst op het traject Zutphen – Winterswijk. De aanpassing waartoe de Minister heeft besloten, te weten een verhoging van de baanvaknelheid van 100 naar 120 km/u, wijkt af van de ideeën die de provincie Gelderland en Syntus oorspronkelijk hadden en die ook in de exploitatie-overeenkomst zijn vastgelegd, te weten een partiële verdubbeling van het baanvak Ruurlo – Lichtenvoorde/Groenlo.

In de praktijk blijkt de gekozen oplossing niet ongunstig uit te pakken. De bedrijfsvoering van Syntus wordt met de 'eenvoudige' kruising niet belemmerd, want de nieuwe Linten halen een dusdanige snelheid dat kruisen geen probleem hoeft te zijn. Daar komt bij dat de gekozen oplossing veiliger is omdat treinen elkaar nu op stations kruisen.

Problematisch was wel het grote aantal storingen volgend op de oplevering van de infrastructuur. Voor een belangrijk deel waren deze storingen te wijten aan de aanleg van ATB-nieuwe generatie op de trajecten Zutphen – Winterswijk en Doetinchem – Winterswijk. Daarnaast was sprake van defecten bij de ontvangers van het infrarood-pistool en storingen aan wissels en overwegen.

Het gevolg van deze storingen in combinatie met materieelproblemen en onbekendheid van het personeel met het nieuwe materieel was dat herinvoering van de doorgaande treinverbinding Arnhem – Winterswijk in de eerste maanden niet gerealiseerd kon worden.

De aanpassing van de railinfrastructuur was weliswaar de belangrijkste, maar niet de enige infrastructurele maatregel die in de Achterhoek getroffen moest worden. Andere maatregelen waren een nieuw station bij het ziekenhuis in Winterswijk-West en een depot in Winterswijk waar het materieel gestald en onderhouden kan worden en waar tevens een tankvoorziening is. Met betrekking tot het nieuwe station Winterswijk-West kan nog worden opgemerkt dat de voor de kaartverkoop noodzakelijk NS-kaartautomaat pas enkele maanden na opening van het station beschikbaar was.

Tenslotte heeft de (geplande) frequentieverhoging van beide treindiensten gevolgen voor de veiligheid op beide baanvakken. Om de verkeersveiligheid minimaal op hetzelfde niveau te houden, moest een aantal overwegen worden omgebouwd of zelfs worden gesloten. In een iteratief proces met gemeenten en Railned heeft de provincie Gelderland in april 2001 een definitieve lijst opgesteld van de te nemen maatregelen. De uitkomst van dit proces is dat elf spoorwegovergangen met halve overwegbomen zijn uitgerust. De totale kosten hiervan (€ 410.000) zijn grotendeels verdeeld over de zes gemeenten die langs deze spoorlijnen liggen en de overige 17 gemeenten binnen het concessiegebied van Syntus. De provincie Gelderland nam zelf € 27.000 van de kosten voor haar rekening.

De bijdrage aan de aanpassing van de overwegen is overigens de enige investering die de provincie Gelderland moest doen om een verdubbeling van de frequentie van de treindienst Zutphen – Winterswijk te realiseren. Tot een hogere exploitatiebijdrage heeft deze uitbreiding van het aanbod niet geleid en de investering in de railinfrastructuur is door het ministerie van Verkeer en Waterstaat betaald (hiervoor is binnen het MIT € 13,5 miljoen beschikbaar gesteld).

## **Fryslân**

De belangrijkste infrastructurele maatregelen die door de provincie Fryslân zijn getroffen, zijn in het kader van de investeringsregeling 'De Boer' uitgevoerd (zie ook paragraaf 3.3). Zo is een nieuw busstation bij Lemmer gerealiseerd en zijn toezeggingen gedaan met betrekking tot de realisatie van een nieuw busstation bij Sondel. Verder is in samenwerking met de gemeente Leeuwarden een aantal doorstromingsmaatregelen in en rond Leeuwarden gerealiseerd. Bij deze infrastructurele aanpassingen dient overigens te worden aangetekend dat zij los staan van de onderhandse gunning van het geïntegreerde OV-systeem aan NoordNed. De aanpassingen hebben dan ook niet geleid tot uitbreidingen van het OV-aanbod, maar betrokkenen geven aan dat de maatregelen de negatieve effecten van Duurzaam Veilig-maatregelen op rijtijden compenseren, zodat ook geen sprake is geweest van een inkrimping van het OV-aanbod.

## **Groningen**

Een bijzonder element in de aanbesteding in Groningen was de internationale treindienst

Groningen – Leer, waarbij aangetekend dient te worden dat het treinverkeer tussen Nieuweschans en Leer onder verantwoordelijkheid van de Duitse overheid valt. Om volwaardig treinverkeer op dit traject mogelijk te maken, was renovatie van de infrastructuur noodzakelijk. Eind 2001, een jaar later dan voorzien, zijn deze werkzaamheden afgerond, maar het duurde nog tot juni 2002 voordat de eerste treinen weer over dit traject reden.

Verder is in Groningen sprake van een spoorverdubbeling op het traject Groningen Noord – Sauwerd. Hoewel deze spoorverdubbeling van groot belang is voor een betrouwbare exploitatie van de treindiensten Groningen – Roodeschool en Groningen – Delfzijl, staat zij los van de decentralisatie en aanbesteding van beide treindiensten. De spoorverdubbeling zal dan ook niet zozeer leiden tot een uitbreiding van het aantal ritten, maar vooral op termijn positieve gevolgen hebben voor de punctualiteit van beide treindiensten en. De werkzaamheden zelf hebben echter een negatieve invloed op de punctualiteitscijfers van NoordNed.

### **Leeuwarden**

Zoals hiervoor is aangegeven heeft de gemeente Leeuwarden met de provincie Fryslân afspraken gemaakt omtrent de aanleg van busbanen aan de noord- en westkant van Leeuwarden en de aanpassing van het verkeersbeïnvloedingsstelsel in Leeuwarden. De grootste investeringen waren gemoeid met de busbaan tussen Leeuwarden en Stiens (€ 3,6 miljoen) en twee busbanen in Leeuwarden zelf, te weten de Oostergoweg (€ 0,7 miljoen) en de Harlingerstraat (€ 3,6 miljoen).

De maatregelen maken onderdeel uit van een totaalpakket aan maatregelen die in de periode 1997-2000 getroffen zijn met het oog op verbetering van de, snelheid, betrouwbaarheid (beide door een betere doorstroming) en toegankelijkheid van het openbaar vervoer. De maatregelen zijn in belangrijke mate gefinancierd met De Boergelden, waarbij de gemeente Leeuwarden en de provincie Fryslân de verplichte eigen bijdrage hebben gedeeld. Dit vanwege het feit dat zowel stads- als streekvervoer van de getroffen maatregelen profiteren, zonder dat dit overigens rechtstreeks in het OV-aanbod tot uitdrukking komt.

### **Conclusie**

De OV-autoriteiten investeren met hulp van het ministerie van Verkeer en Waterstaat fors in de voor bus- en spoorvervoer beschikbare infrastructuur. Slechts in geval van de treindienst Zutphen – Winterswijk heeft dit aantoonbaar geleid tot een uitbreiding van het aanbod (aanpassing van de infrastructuur was hiervoor zelfs een vereiste). Wel is het de bedoeling dat na de renovatie van dit traject tussen Nieuweschans – Leer meer treinen zullen rijden. In de overige situaties moeten de investeringen in de (rail)infrastructuur met name resulteren in een meer betrouwbare uitvoering van de dienstregeling.

## 5. Individuele gedragsreacties

De wijze waarop (potentiële) reizigers reageren op de veranderingen in het OV-aanbod die volgen op de decentralisatie van treindiensten en de aanbesteding van het openbaar vervoer is van grote invloed op de mate waarin de doelstellingen van het OV-beleid uiteindelijk gerealiseerd worden. In dit hoofdstuk gaan we daarom per onderzoeksgebied in op (veranderingen in) het reisgedrag van individuele bus- en treinreizigers. Daarbij houden we voornamelijk rekening met de maatschappelijke ontwikkelingen in de onderzoeksgebieden die van invloed zijn geweest op deze individuele gedragsreacties.

### **Gelderland (nametingen 2002 & 2000 t.o.v. voormeting 1999)**

Opvallend is dat de verschillen in samenstelling tussen maart 1999 en maart 2002 minder groot zijn dan tussen maart 1999 en maart 2000 en maart 2000 en maart 2002. Daarnaast zijn de veranderingen tussen jaren veelal wat groter dan bij de bus. Vergelijken we de situatie in maart 2002 met de situatie in maart 1999 dan resulteert het volgende beeld.

School, studie of cursus is en blijft het belangrijkste reismotief voor zowel bus- als treinreizigers. In de bus stijgt dit aandeel licht, hetgeen voornamelijk ten koste gaat van het motief "Winkelen of boodschappen doen". Onder treinreizigers zien we juist een lichte afname van het aantal scholieren/studenten. In 2002 wordt de trein vaker voor woon-werkverkeer en het bezoek van familie en kennissen gebruikt dan in 1999 het geval was. Verder zien we zowel bij bus als trein een toename van de frequentie waarmee men reist; het aandeel frequente gebruikers neemt tegenover een daling van het aandeel incidentele reizigers.

Ten opzichte van 1999 zien we verder een aantal opmerkelijke verschillen in de herkomstbestemmingsrelaties van reizigers. In 2002 is Doetinchem minder vaak de herkomst of bestemming van de reis, terwijl "Overig Nederland" en Zutphen vaker als herkomst of bestemming genoemd worden.

Ook bij de middelen van voor- en natransport valt een aantal veranderingen waar te nemen. Zo is lopen in 2002 weliswaar nog steeds de belangrijkste wijze van voor- en natransport, maar zien we wel een daling van het aantal treinreizigers naar het station of de bestemming loopt. Verder neemt het aandeel busreizigers dat voor de reis van meerdere bussen gebruik maakt af. Daarentegen is het aandeel bus- en treinreizigers dat op een (andere) trein moet overstappen juist toegenomen. Overigens lag het aantal treinreizigers dat als gevolg van de knip van de treindienst Arnhem – Winterswijk gedwongen was over te stappen in 2000 nog beduidend hoger dan in 2002.

De veranderingen in het openbaar vervoer hebben niet geleid tot een toename van het aandeel keuzereizigers in bus en trein. Het percentage busreizigers dat de reis ook met de auto of fiets had kunnen maken ligt in 2002 lager dan in 1999 en 2000. Hetzelfde geldt voor het percentage treinreizigers dat de reis met de fiets had kunnen maken. Alleen het percentage treinreizigers dat eventueel ook met de auto naar de plek van bestemming had kunnen reizen ligt in 2002 iets hoger dan in 1999.

Wat betreft hun demografische kenmerken zien we dat in 2002 het aandeel vrouwen onder trein- maar vooral busreizigers is gestegen en dat, net als in 1999 en 2000, busreizigers gemiddeld jonger zijn dan treinreizigers. Treinreizigers komen vaker uit grotere gezinnen en busreizigers vaker uit één- en tweepersoonshuishoudens, al is hier wel een verschuiving waarneembaar in de zin dat ook busreizigers in toenemende mate uit grotere gezinnen

komen.

Tenslotte constateren we dat in 2002 opvallend veel hoog opgeleiden gebruik maken van de trein en dat hun aandeel ten opzichte van 1999 en 2000 sterk is toegenomen. Maar ook onder busreizigers is het aandeel hoog opgeleiden toegenomen. In het algemeen geldt dat het gemiddelde opleidingsniveau van de bus- en treinreizigers in 2002 hoger ligt dan in 1999 het geval was. Dit is ten dele te verklaren door het feit dat het aandeel werkenden onder zowel bus- als treinreiziger is toegenomen, maar ook geeft een groter aandeel treinreizigers aan nog naar school te gaan.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de uitbreiding van het OV-aanbod in de Achterhoek, vooral op werkdagen en zaterdag, gepaard is gegaan met een verandering in de samenstelling van de reizigerspopulatie. Zowel in de bus als in de trein treffen we meer reizigers aan die omwille van hun dagelijkse bezigheden met het openbaar vervoer reizen. Eén op de acht reizigers die intensiever van bus en trein gebruik zijn gaan maken, noemt daarbij de veranderingen in het openbaar vervoer als belangrijkste reden voor dit gewijzigde reisgedrag. Of dit ook daadwerkelijk tot een toename van het bus- en treingebruik heeft geleid, is een vraag die in het volgende hoofdstuk aan de orde komt. In ieder geval kunnen we al wel concluderen dat de ontwikkelingen tot op heden nog maar weinig hebben bijgedragen aan de wens van de provincie Gelderland om het aandeel van het openbaar vervoer in de modal split te vergroten. Het aandeel keuzereizigers is onder busreizigers niet en onder treinreizigers licht toegenomen.

### **Leeuwarden (nameting 2002 t.o.v. voormeting 2001)**

De veranderingen in de opzet van de stadsdienst Leeuwarden is vooralsnog niet gepaard gegaan met een grotere instroom van nieuwe reizigers. Wel is, in tegenstelling tot de andere gebieden, de instroom van nieuwe reizigers in Leeuwarden beduidend groter dan de uitstroom (42% versus 33%). Daarnaast is er een groep Sternet-reizigers die aangeeft de specifieke reis waarop men gescreend is vaker te maken, maar deze groep is even groot als de groep Sternet-reizigers die de specifieke reis minder vaak maakt. De groep Servicenet-reizigers die vaker met de bus reist is bijna vier keer zo groot als de groep die minder vaak met de bus is gaan reizen.

De meest genoemde reden om intensiever of minder intensief van de stadsdienst gebruik te maken heeft te maken met veranderingen in de activiteitenpatronen van de reizigers. Daarnaast zien we dat een groot aantal reizigers, meer dan in andere gebieden, redenen noemt die te maken hebben met de wijzigingen in de opzet van de stadsdienst Leeuwarden. Ongeveer eenderde van de starters en van de blijvers die vaker van de stadsdienst gebruik maken, noemt dit als belangrijkste reden voor het veranderde reispatroon. Daarbij moet dan gedacht worden aan wijzigingen in de dienstregeling, zoals veranderingen van aankomst- en vertrektijden en van frequenties, maar ook de invoering van het concepten Ster- en Servicenet worden expliciet genoemd. Daarentegen geeft de helft van de stoppers aan vanwege de veranderingen in de opzet van de stadsdienst Leeuwarden niet langer met de bus te reizen. Ook voor deze groep vormen veranderingen in de dienstregeling de belangrijkste reden om juist niet langer met de bus te reizen.



Uit de samenstelling van de beide reizigersgroepen komt duidelijk naar voren dat het Sernet en Servicenet ieder hun eigen functie vervullen en daarmee verschillende doelgroepen aantrekken. In die zin zijn zij complementair. De Sernet-reizigers zijn gemiddeld genomen jonger en hoger opgeleid en gebruiken deze lijnen relatief vaak om naar school of het werk te reizen. Het Servicenet trekt daarentegen relatief veel incidentele, oudere reizigers die vaker lichamelijke beperkingen bij het reizen met de bus ervaren. De Servicenet-reizigers maken vooral van deze buslijnen gebruik om familie of vrienden te bezoeken, te gaan winkelen of boodschappen te doen, of een dokter of tandarts te bezoeken. Dit laatste is mede toe te schrijven aan het feit dat gedurende grote delen van de week het MCL Zuid uitsluitend door de Servicelijnen wordt bediend, hetgeen ook uit de herkomtsbestemmingsrelaties van de Servicenet-reizigers naar voren komt (een relatief grote groep reist van of naar de zuidelijke wijken van Leeuwarden).

Verder geldt in het algemeen dat de intensiteit waarmee van de buslijnen gebruik wordt gemaakt in vergelijking met de uitgangssituatie is afgenomen. Daarbij ligt de gemiddelde reisfrequentie van Servicenet-reizigers lager dan die van Sernet-reizigers. Servicenet-reizigers maken daarnaast wel gebruik van de Sterlijnen, maar het omgekeerde geldt niet. Slechts één op de tien Sernet-reizigers geeft aan ook gebruik te maken van één of meer Servicelijnen.

Tenslotte zien we dat de wijzigingen in de opzet van de stadsdienst geen gevolgen heeft gehad voor de punctualiteit en zitplaatskans. Het Sernet en Servicenet scoren op beide aspecten ongeveer evengoed en niet aantoonbaar beter of slechter dan de oude stadsdienst.

Al met al kan geconcludeerd worden dat het Ster- en Servicenet ieder een andere reizigersgroep bedienen. In die zin pakt het OV-concept in de praktijk zo uit als de gemeente Leeuwarden op voorhand verwacht had. Eerder constateerden we al dat het Servicenet in feite als een uitbreiding van de oude stadsdienst kan worden beschouwd. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de vraag of dit er ook toe heeft geleid dat het aantal reizigers op het Sernet zich heeft gestabiliseerd en de reizigers die van het Servicenet gebruik maken als extra reizigers kunnen worden beschouwd.

### **Zuid-Holland (nameting 2002 t.o.v. voormeting 2001)**

Meer dan een kwart van de reizigers maakte de specifieke reis een jaar geleden nog niet (starters), terwijl ongeveer een kwart van de 'oude' reizigers de betreffende reis een jaar later niet meer maakt. Veranderingen in het reisgedrag zijn vooral terug te voeren op veranderingen in activiteiten en herkomsten of bestemmingen. Bij de stoppers en degenen die minder gebruik maken van de bus worden echter ook relatief vaak redenen genoemd die met de dienstregeling of de kwaliteit van het OV te maken hebben.

In het algemeen zijn er slechts weinig veranderingen opgetreden in de kenmerken van de reizigers in de meting van 2002 ten opzichte van 2001. Reizigers maken veelal hoogfrequent gebruik van de bus, met als voornaamste motief school of studie. In 2002 is het aandeel (parttime) werkenden onder reizigers wel iets gestegen. Mede door het hoge aandeel scholieren zijn er vrij weinig reizigers waarvoor de auto een alternatief is voor de reis, maar een vrij grote groep zou de reis wel op de fiets kunnen maken.

De meeste reizigers in het gebied hebben Rotterdam of Dordrecht als herkomst of bestemming. In 2002 is het aandeel reizigers dat binnen de Hoeksche Waard reist iets gestegen, en zijn er minder reizigers die een "verre" herkomst of bestemming opgeven. In tegenstelling tot het busgebruik maken de geënquêteerde reizigers in het algemeen vrij weinig gebruik van de trein.

De meeste reizigers lopen van en/of naar het begin- of eindpunt van hun reis. Voor een grote groep geldt echter dat men tijdens deze reis moet overstappen van de bus waarop men is geënquêteerd op een andere bus of tram, metro, of trein. De reizigers geven aan dat de bussen in 2002 iets vaker op tijd rijden en voor vrijwel alle reizigers geldt dat men een zitplaats heeft tijdens de reis.

Tenslotte maken vooral vrouwen gebruik van de streekbussen in de Hoeksche Waard / Goeree-Overflakkee: tweederde van de reizigers is vrouw. Verder zien we dat tweederde van de reizigers jonger is dan 26 jaar, en dat de reizigers vooral afkomstig zijn uit grotere huishoudens (4 of meer personen). Van de reizigers volgt het merendeel een opleiding, waarvan de meeste 5 dagen per week naar school gaat. Tenslotte heeft ruim eenderde een betaalde baan, hetgeen een iets hoger aandeel is dan een jaar eerder het geval was.

Hoewel het OV-aanbod in de Hoeksche Waard en op Goeree-Overflakkee door de aanbesteding substantieel kon worden uitgebreid is dit niet gepaard gegaan met grote veranderingen in de samenstelling van de reizigerspopulatie. In feite geeft in vergelijking met andere onderzoeksgebieden maar een kleine groep nieuwe reizigers aan vanwege deze veranderingen gebruik van het openbaar vervoer gebruik te zijn gaan maken. De groep die vanwege deze veranderingen niet langer dezelfde reis maakt is ruim drie keer zo groot.

### **Fryslân (nameting 2000 t.o.v. voormeting 1999; in 2002 geen meting verricht)**

In Noord- en Zuidwest-Fryslân zijn veranderingen in persoonlijke omstandigheden de belangrijkste reden om vaker of minder vaak van het openbaar vervoer gebruik te maken. Het gaat hierbij zowel om veranderingen in de school- of werksituatie als om veranderingen in de herkomst of bestemming. Daarnaast worden door met name starters en reizigers die intensiever van het openbaar vervoer gebruik zijn gaan maken, relatief vaak redenen genoemd die met de veranderingen in het openbaar vervoer in Noord- en Zuidwest-Fryslân te maken hebben. Het gaat daarbij zowel om veranderingen in de dienstregeling als om veranderingen in de kwaliteit van het openbaar vervoer.

De veranderingen in het OV-aanbod zijn niet gepaard gegaan met een grotere instroom van nieuwe reizigers. Wel is de gemiddelde frequentie waarmee reizigers gebruik van bus en trein maken in de onderzoeksperiode gestegen. Opvallend daarbij is dat tegelijkertijd het gebruik van losse kaartjes en de strippenkaart is toegenomen.

Bus en trein worden in Noord- en Zuidwest-Fryslân in 2000 minder vaak voor school, studie of cursus gebruikt en vaker voor het woon-werkverkeer dan in 1999. Deze ontwikkeling kan deels verklaard worden door de introductie van de Collegeliner, een nieuwe productformule, op enkele drukke trajecten. Hierdoor neemt het aantal scholieren en studenten dat tijdens de ochtendspits met de overige bus- en treindiensten reist af. Maar ook tijdens daluren zien we een soortgelijke ontwikkeling in de motiefverdeling, en tijdens deze periode van de dag rijden de Collegeliners niet.

Eerder constateerden we al dat de veranderingen in de dienstregeling geen aanleiding geven te concluderen dat sprake is van een verbeterde integratie van bus en trein. Dit beeld wordt bevestigd wanneer we de verplaatsingsketens van individuele reizigers beschouwen. Bij busreizigers blijkt de trein maar een beperkte rol tijdens het voor- en natransport te spelen, en voor treinreizigers geldt hetzelfde met betrekking tot de bus. Wel zien we bij treinreizigers een toename van het treingebruik tijdens voor- en natransport.

Het aandeel keuzereizigers in het openbaar vervoer in Noord- en Zuidwest-Fryslân is niet veranderd. Ook in 2000 vormen auto en fiets voor maar weinig bus- en treinreizigers een reëel alternatief voor hun reis, zij het dat in 2000 meer reizigers aangeven eventueel ook naar hun bestemming te kunnen fietsen dan in 1999 het geval was.

Het aandeel vrouwen onder busreizigers is gestegen en busreizigers zijn gemiddeld jonger dan treinreizigers. Verder komt een toenemend aantal busreizigers uit grotere gezinnen, terwijl treinreizigers juist vaker uit kleinere gezinnen komen. Ook zien we dat treinreizigers in 2000 gemiddeld iets beter zijn opgeleid, terwijl voor busreizigers juist het tegenovergestelde het geval is.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de ontwikkelingen in de samenstelling van de reizigerspopulatie moeilijk zijn toe te schrijven aan de veranderingen in het OV-aanbod die hebben plaatsgevonden. Het OV-aanbod is met name op de stille momenten van de dag uitgebreid, hetgeen met name nieuwe reizigers zou moeten hebben aangetrokken. We zien echter dat niet zozeer het aandeel nieuwe reizigers is veranderd, maar dat juist de frequentie waarmee reizigers van bus en trein gebruik maken is toegenomen. Wel wordt daarbij aangegeven dat veranderingen in het openbaar vervoer mede hebben geleid tot dit veranderde reisgedrag.

### **Groningen (nameting 2001 t.o.v. voormeting 2000; in 2002 geen meting verricht)**

Veranderingen in activiteiten en veranderingen in herkomst en/of bestemming zijn de belangrijkste redenen om vaker of minder vaak van de trein gebruik te maken. Daarnaast worden de dienstregeling en de kwaliteit van het OV genoemd als reden om minder met de trein te reizen. Maar ook één op de vijf starters is vanwege 'wijzigingen in de dienstregeling' met de trein gaan reizen.

In 2001 wordt de trein iets meer nog dan in 2000 gebruikt voor woon-werkverkeer en voor studie, school of cursus. Verder zien we een lichte afname van het incidentele gebruik van de drie Groninger treindiensten, met name veroorzaakt door reizigers op het traject Groningen - Delfzijl. Gelijktijdig is het aandeel reizigers dat gebruik maakt van een strippenkaart in de onderzoeksperiode toegenomen, mede veroorzaakt door het feit dat sinds mei 2000 ook op het traject Groningen – Nieuweschans met een strippenkaart gereisd kan worden. Het aandeel reizigers dat op dit traject van een strippenkaart gebruik maakt is echter (nog) niet zo hoog als op de andere trajecten.

Net als in 2000 is de stad Groningen een belangrijke herkomst en bestemming voor de reizigers op de drie regionale treindiensten. Het aandeel reizigers dat naar de stad reist is ten opzichte van de uitgangssituatie gestegen, terwijl het aandeel reizigers met de stad als bestemming is afgenomen.

Nog steeds loopt men vaak naar het station, maar het percentage reizigers dat te voet naar het beginstation gaat is in de onderzoeksperiode gedaald. Het gebruik van (brom)fiets en bus is in 2001 toegenomen ten opzichte van 2000. Voor wat betreft het natransport is het gebruik van de bus juist gedaald. Op het traject Groningen – Roodeschool wordt in het vortransport minder gebruik gemaakt van de trein. Hierbij kan gewezen worden op de gewijzigde dienstregeling, die ertoe geleid heeft dat het aantal overstapmogelijkheden op dit traject is afgenomen.

Verder is het aandeel keuzereizigers licht toegenomen. In 2001 vormt de auto voor bijna eenderde van de reizigers een reëel alternatief voor hun reis. Ook geven in 2001 meer reizigers aan eventueel met de fiets naar hun plaats van bestemming te kunnen reizen dan in 2000 het geval was.

Tenslotte zien we dat in 2001 vrouwen nog steeds in de meerderheid zijn, alhoewel het aandeel vrouwen onder treinreizigers wel is gedaald ten opzichte van 2000. Net als in de uitgangssituatie is meer dan de helft van de reizigers jonger dan 26 jaar. Voor wat betreft de huishoudsamenstelling verschillen de ontwikkelingen per traject: tussen Groningen en Roodeschool is het aandeel reizigers uit kleine huishoudens gestegen, terwijl op beide andere trajecten dit aandeel iets is afgenomen. Het gemiddelde opleidingsniveau van de reizigers is in 2001 nagenoeg gelijk aan het opleidingsniveau in 2000. Voor wat betreft dagelijkse bezigheden zien we dat het aandeel werkenden en studenten/scholieren licht is toegenomen.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de veranderingen in het OV-aanbod mede hebben geleid tot de ontwikkelingen in de reizigerspopulatie. Eén op de vijf starters geeft namelijk aan vanwege deze veranderingen met de trein te zijn gaan reizen. Verder is de gemiddelde reisfrequentie toegenomen, hetgeen is terug te voeren op het feit dat meer werkenden en scholieren/studenten met de trein reizen. Het gaat daarbij niet alleen om captives, aangezien ook het aandeel keuzereizigers is toegenomen.

## **Conclusie**

Tabellen 5.1a t/m 5.1c vatten de belangrijkste ontwikkelingen in de populatie bus- en treinreizigers in de onderzoeksgebieden samen. Met uitzondering van Leeuwarden is in alle onderzoeksgebieden de uitstroom van reizigers groter dan de instroom. Omdat nieuwe reizigers over het algemeen intensiever van de bus en trein gebruik maken dan de oude reizigers, constateren we tegelijkertijd een verhoging van de reisfrequentie. Uitzondering is ook hier weer Leeuwarden, waar met name de Servicenet-reizigers minder frequent van de bus gebruik maken.

Deze ontwikkelingen wijzen op een toename van het OV-gebruik in Noord- en Zuidwest-Fryslân en in Leeuwarden en een stabilisatie of lichte daling van het bus- en/of treingebruik in de Achterhoek, Groningen en de Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee. De feitelijke ontwikkelingen in het OV-gebruik zijn onderwerp van het volgende hoofdstuk.

Tabel 5.1a: Belangrijkste ontwikkelingen in OV-gebruik door de reizigerspopulatie

Dimensie	Instroom	Uitstroom	Reisfrequentie
Gelderland	35% & 38%	41% & 44%	Gelijk
Fryslân	27%	28%	Hoger
Groningen	23%	28%	iets hoger
Leeuwarden	46%	33%	iets lager
Zuid-Holland	20%	27%	iets hoger

Tabel 5.1b: Belangrijkste redenen voor het gewijzigde OV-gebruik

Dimensie	Instroom		Uitstroom	
	Persoonlijke omstandigheden	Veranderingen in het OV	Persoonlijke omstandigheden	Veranderingen in het OV
Gelderland	57%	12%	58%	7%
Fryslân	58%	13%	54%	1%
Groningen	60%	23%	72%	8%
Leeuwarden	74%	22%	39%	51%
Zuid-Holland	76%	6%	67%	21%

Tabel 5.1c: Belangrijkste ontwikkelingen in de kenmerken van de reizigerspopulatie

Dimensie	Reismotief	Aandeel keuzereizigers	Aandeel vrouwen
Gelderland	Ongewijzigd	Stabiel (23% kan met auto)	Toegenomen
Fryslân	Meer woon-werk	Stabiel (26% kan met auto)	Toegenomen
Groningen	Meer woon-werk en studie/school/cursus	Toegenomen (32% kan met de auto))	Afgenomen
Leeuwarden	Meer sociaal-recreatief verkeer	Stabiel (23% kan met de auto)	Toegenomen
Zuid-Holland	Meer woon-werk en studie/school/cursus	Afgenomen (24% kan met de auto, was 29%)	Toegenomen

In drie van de vijf onderzoeksgebieden hebben veranderingen in het openbaar vervoer positief bijgedragen aan de verhouding tussen in- en uitstroom van reizigers. Dat wil zeggen, het aandeel reizigers dat vanwege deze veranderingen van bus of trein gebruik is gaan maken is in Gelderland, Fryslân en Groningen groter dan het aandeel reizigers dat vanwege deze veranderingen juist niet langer van bus of trein gebruik maakt. Voor Leeuwarden en Zuid-Holland geldt juist het tegenovergestelde en kan geconcludeerd worden dat de veranderingen per saldo tot een uitstroom van reizigers geleid hebben.

Tenslotte zien we dat het openbaar vervoer in Fryslân, Groningen en Zuid-Holland in toenemende mate wordt gebruikt voor het woon-werkverkeer en om naar studie, school of cursus te reizen. Busreizigers in Leeuwarden maken daarentegen juist vaker vanwege sociaal-recreatieve doeleinden gebruik van de bus. Deze wijzigingen hebben echter geen noemenswaardige gevolgen voor het aandeel keuzereizigers gehad; in de meeste onderzoeksgebieden is het aandeel reizigers dat de reis ook met de auto had kunnen maken stabiel, maar in Groningen is sprake van een toename en in Zuid-Holland sprake van een afname. Tenslotte is het aandeel vrouwen onder bus- en treinreizigers in vier van de vijf onderzoeksgebieden toegenomen; alleen onder treinreizigers in Groningen is het aandeel vrouwen gedaald.



## 6. Ontwikkeling vervoersvraag

Uiteindelijk is de vraag of de veranderingen in het openbaar vervoer geleid hebben tot een toename van de vraag naar openbaar vervoer. In dit hoofdstuk gaan we daarom per onderzoeksgebied in op de ontwikkelingen in de vervoersvraag. Daarbij moet worden aangetekend dat bij de cijfers de nodige marges in acht moeten worden genomen, omdat voor alle bronnen geldt dat niet alle lijnen, ritten, dagen en/of reizigers worden geobserveerd dan wel geënquêteerd. Conclusies wat betreft de ontwikkelingen in het bus- en treingebruik zijn dan ook met name gebaseerd op een vergelijking van de trends (de indices) en niet zozeer in een vergelijking van de aantallen zelf.

De effecten van de veranderingen in het openbaar vervoer op de efficiëntie en effectiviteit worden in afzonderlijke, vertrouwelijke rapporten besproken.

### **Gelderland (nametingen 2000 & 2002 t.o.v. voormeting 1999)**

Tabel 6.1 geeft de ontwikkelingen weer in het bus- en treingebruik in de Achterhoek. Daaruit komt naar voren dat in de onderzoeksperiode sprake is geweest van een toename van zowel het bus- (+8%) als het treingebruik (+15%). Deze toename is vooral in de periode 2000-2002 gerealiseerd; direct na de komst van Syntus is met name het aantal busreizigers gedaald en bleef het aantal treinreizigers op het niveau van voor de komst van Syntus. Dit in ogenschouw nemend is de toename van het aantal reizigers de laatste twee jaar bij de bus aanzienlijk groter geweest dan bij de trein (+27% vs. +15%). Verder kan nog worden geconcludeerd dat de toename van het aantal reizigers bij de bus groter, maar bij de trein kleiner is dan de uitbreiding van het aantal ritten per week.

Ondanks de toename van het aantal reizigers in bus en trein, is het aantal reizigers-kilometers gedaald. In de trein ligt dit zo'n 2% onder het niveau van 1999, bij de bus is dit 5%. Gecombineerd met de ontwikkeling in het aantal reizigers betekent dit dat de gemiddelde afstand van een trein of busrit is gedaald. Voor de bus zouden deze ontwikkelingen een gevolg kunnen zijn van een efficiëntere lijnvoering (minder omrijden en daardoor minder reizigerskilometers terwijl meer reizigers worden vervoerd).

De daling van de gemiddelde reisafstand biedt mogelijk ook een verklaring voor het feit dat volgens opgave van NS *Reizigers (Meten in de Trein)* en het ministerie van Verkeer en Waterstaat (WROOV) het aantal reizigerskilometer in de periode 1999-2000 slechts beperkt is toegenomen, terwijl de ontwikkeling in de reizigersaantallen een vrij forse toename te zien geven. Maar hier kan tevens sprake zijn van een onderschatting van de feitelijke ontwikkeling, aangezien de recente herziening van de WROOV-verdeelsleutels een toename van zowel het bus- als treingebruik in de Achterhoek te zien geven. Deze herziene verdeelsleutels worden echter pas bij de verdeling van de reizigersopbrengsten, en daarmee de bepaling van het aantal reizigerskilometers, voor 2000 voor het eerst daadwerkelijk gehanteerd.

Verder zijn bij Syntus zelf twijfels gerezen omtrent de verdeling van de niet-traject-gebonden reizigersopbrengsten voor de trein door NS. Daarbij wordt nog steeds uitgegaan van de verdeelsleutels zoals die voor de start van Syntus golden. Recentelijk heeft Syntus besloten zelf opdracht te geven het programma 'Meten in de Trein' ook op de treinen in de Achterhoek uit te gaan voeren, om zo meer accurate informatie te verkrijgen omtrent de hoogte van de reizigersopbrengsten en het aantal door de reizigers afgelegde kilometers.

Tabel 6.1: Ontwikkelingen in bus- en treingebruik in de Achterhoek

	1998		1999	2000		2001	
	Absoluut	Index		Absoluut	Index	Absoluut	Index
<i>Treindiensten</i>							
Reizigersaantal (eigen telcijfers <sup>1</sup> )			22.830	22.780	99,8	26.180	114,7
Gem. bezetting (cijfers Syntus <sup>2</sup> )				2.960			
Reizigerskilometers (eigen telcijfers)			560.030	510.050	91,1	548.040	97,9
Reizigerskilometers (cijfers Syntus <sup>2</sup> )				760.685			
Reizigerskilometers (cijfers NSR <sup>3</sup> )	42,4 mln	95,1	44,6 mln			44,9 mln	100,6
<i>Buslijnen</i>							
Reizigersaantal (eigen telcijfers)			119.600	102.090	85,4	129.420	108,2
Gem. bezetting (cijfers Syntus <sup>4</sup> )	5.970	101,3	6.050				
Reizigerskilometers (eigen telcijfers)			1.223.410	1.208.460	98,8	1.158.230	94,7
Reizigerskilometers (vervoerbedrijf)							
Reizigerskilometers (WROOV)	46,8 mln	98,1	47,7 mln	47,3 mln	101,1	48,0 mln	100,6

<sup>1</sup> De eigen telcijfers betreffen het totale aantal reizigers en reizigerskilometers op maandag tot en met zaterdag in de periode 7-19 uur, zoals gemeten in maart 1999, maart 2000 en maart 2002.

<sup>2</sup> De gemiddelde bezetting en het aantal reizigerskilometers van de treindiensten zijn gebaseerd op NVS-tellingen van Syntus in 2000 voor alle dagen van de week en alle ritten op een dag.

<sup>3</sup> Betreft informatie van NS *Reizigers* die voor 1998 rechtstreeks en voor 1999 en 2001 via Syntus is verkregen en waarbij in onderling overleg het aantal reizigerskilometers voor februari 1999 naar beneden is bijgesteld, omdat de ontwikkeling in het aantal reizigerskilometers niet strookt met de ontwikkeling in de reizigersopbrengsten.

<sup>4</sup> De gemiddelde bezetting van de buslijnen is gebaseerd op NVS-tellingen van Syntus in 1998 en 1999 voor vijf geselecteerde buslijnen (lijn 27/58 ontbreekt) op werkdagen en zaterdag in de periode 7-19 uur.



Tabel 6.2: Ontwikkelingen in treingebruik in Groningen

	1999/2000	2000/2001		2001/2002	
	Aantal	Aantal	Index	Aantal	Index
<i>Treindiensten</i>					
Reizigersaantal (eigen telcijfers voor maart <sup>1</sup> )	48.970	43.620	89,1	—	—
Aantal verplaatsingen (OVG <sup>2</sup> )	3,3 mln	3,9 mln	118,0	4,5 mln	136,1
Reizigerskilometers (eigen telcijfers voor maart <sup>1</sup> )	1.097.560	961.100	87,6		
Reizigerskilometers (maart cijfers NSR & NoordNed <sup>3</sup> )	8,4 mln <sup>5</sup>	8,0 mln	94,1	8,3 mln	98,1
Reizigerskilometers (cijfers NSR & NoordNed <sup>4</sup> )	83,9 mln <sup>6</sup>	88,4 mln	105,3	88,5 mln	105,4
Reizigerskilometers (OVG <sup>2</sup> )	100,1 mln	121,6 mln	121,4	117,9 mln	117,7

<sup>1</sup> De eigen telcijfers betreffen het totale aantal reizigers en reizigerskilometers op maandag tot en met zaterdag in de periode 7-19 uur (= 5 x aantal op werkdagen + aantal op zaterdag).

<sup>2</sup> Hierbij gaat het om jaartotalen ontleend aan het Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG) van het CBS. Bij het aantal reizigerskilometers dient te worden aangetekend dat dit inclusief voor- en natransport is.

<sup>3</sup> Hierbij gaat het om informatie voor de maand maart, de maand waarin ook onze eigen telcijfers zijn verzameld, verkregen via NS *Reizigers* en NoordNed, waarbij geldt dat NoordNed bij het bepalen van het aantal reizigerskilometers per trein dezelfde methodiek heeft gehanteerd als NS *Reizigers*.

<sup>4</sup> Hierbij gaat het om informatie op jaarbasis verkregen via NS *Reizigers* en NoordNed, waarbij geldt dat NoordNed bij het bepalen van het aantal reizigerskilometers per trein dezelfde methodiek heeft gehanteerd als NS *Reizigers*.

<sup>5</sup> Exclusief 431 duizend kilometer die zijn toegewezen aan de treinserie Groningen – Nieuweschans – Leer. Worden deze kilometers meegeteld dan bedraagt het indexcijfer voor maart 2001 89,6 en voor maart 2002 93,4.

<sup>6</sup> Exclusief 3,2 miljoen kilometer die zijn toegewezen aan de treinserie Groningen – Nieuweschans – Leer. Worden deze kilometers meegeteld dan bedraagt het indexcijfer voor het dienstregelingjaar 2000/2001 101,5 en voor 2001/2002 101,6.

### **Groningen (nametingen 2001 & 2002 t.o.v. voormeting 2000)**

De cijfers met betrekking tot het treingebruik in Groningen, zoals weergegeven in tabel 6.2, wijzen op een toename van het treingebruik. Dit lijkt met name een gevolg van een toename van het aantal treinreizigers, aangezien de gemiddelde reisafstand per treinreiziger is afgenomen. De toename van het aantal reizigerskilometers is op alle drie de regionale treindiensten waarneembaar.

Opvallend is dat op de trajecten Groningen – Delfzijl en Groningen – Nieuweschans in het eerste jaar na de start van NoordNed (2000/2001) sprake was van een daling in het treingebruik. In het tweede jaar (2001/2002) is deze daling omgezet in een stijging en ligt het treingebruik op beide trajecten respectievelijk 6,8% en 2,6% hoger dan voor de start van NoordNed. Op het traject Groningen – Roodeschool is de ontwikkeling juist andersom en is in het eerste jaar sprake van een relatief sterke stijging van het treingebruik die wordt gevolgd door een daling van het treingebruik in het tweede jaar. Per saldo ligt ook het gebruik van de treindienst Groningen – Roodeschool in het dienstregelingjaar 2001/2002 hoger dan in het jaar voor de start van NoordNed (+5,6%).

De ontwikkeling zoals hiervoor geschetst wijkt af van onze eigen observatie. In maart 2001 was op alle drie de trajecten namelijk sprake van een daling van het treingebruik ten opzichte van diezelfde maand het jaar daarvoor. Naar achteraf is gebleken lijkt in maart 2000 echter sprake te zijn geweest van een extreem intensief gebruik van de regionale treindiensten in Groningen. Zowel in het jaar daarvoor als in de jaren daarna ligt het treingebruik in maart namelijk beduidend lager dan in maart 2000 het geval was.

### **Leeuwarden (nameting 2002 t.o.v. voormeting 2001)**

Bij de cijfers met betrekking tot het busgebruik in Leeuwarden zoals weergegeven in tabel 6.3 moet worden opgemerkt dat de cijfers voor 2002 vooralsnog alleen betrekking hebben op het Sternet in Leeuwarden. Uit de cijfers komt duidelijk naar voren dat het gebruik van het Sternet, zowel gemeten in het aantal reizigers, maar vooral in het aantal reizigerskilometers, lager is dan het gebruik van de oude stadsdienst een jaar daarvoor. Daarmee houdt de stelling dat het Servicenet als extra ten opzichte van de oude stadsdienst moet worden gezien, wat betreft het aantal vervoerde reizigers geen stand.

De vraag is daarom in hoeverre deze afname van het gebruik van de Sterlijnen gecompenseerd wordt door het gebruik van de Servicelijnen. Hoewel exacte cijfers ontbreken kan wel worden berekend dat het gemiddelde aantal reizigers per rit van het Servicenet minimaal 13,5 moet bedragen om de afname van het busgebruik op het Sternet te kunnen compenseren. Dit is beduidend hoger dan de gemiddelde bezetting van 8 reizigers per rit die door betrokkenen genoemd wordt.

*Tabel 6.3: Ontwikkelingen in het busgebruik in Leeuwarden*

	2001	2002	
	Aantal	Aantal	Index
Reizigersaantal (eigen telcijfers voor maart <sup>1</sup> )	58.600	50.760	86,6
Reizigerskilometers (eigen telcijfers voor maart)	180.640	140.420	77,7

<sup>1</sup> De eigen telcijfers betreffen het totale aantal reizigers en reizigerskilometers op maandag tot en met zaterdag in de periode 7-19 uur (= 5 x aantal op werkdagen + aantal op zaterdag). In 2002 is uitsluitend op lijnen behorend tot het Sternet het aantal in- en uitstappers geteld.

Tenslotte is nog wel opvallend dat het gebruik van de Sterlijnen op zaterdag juist is

toegenomen. Op die dag worden meer reizigers vervoerd, maar door wijzigingen in de lijnvoering en in de herkomsten en bestemmingen van de reizigers gaat dit niet gepaard met een toename van het aantal reizigerskilometers op zaterdag.

### Zuid-Holland (nameting 2002 t.o.v. voormeting 2001)

Tabel 6.4 toont een daling van het busgebruik in Zuid-Holland die vooral wordt veroorzaakt door een afname van het gemiddelde aantal reizigerskilometers per reiziger. Daarbij is uitsluitend op werkdagen sprake van een afname van het gebruik; op zaterdag is zowel het aantal reizigers als het aantal reizigerskilometers namelijk met 10% toegenomen. NVS-tellingen van Connexxion tonen dat deze ontwikkeling is toe te schrijven aan extra spitsritten en/of sneldiensten die in de nieuwe dienstregeling op werkdagen worden gereden. Dat wil zeggen, de daling van het aantal reizigers op de in het onderzoek betrokken lijnen wordt gecompenseerd door een stijging van het aantal reizigers op lijnen die over hetzelfde traject rijden.

Niettemin duiden de NVS-tellingen van Connexxion ook op een daling van het totale aantal reizigers. Opvallend is dat deze ontwikkeling niet strookt met de ontwikkeling in de taakstellende opbrengsten. Op basis van deze laatste ontwikkeling trekt de provincie Zuid-Holland de conclusies dat het busgebruik in de Hoeksche Waard en op Goeree-Overflakkee in de periode juli 2000 – juni 2002 met circa 4% moet zijn toegenomen<sup>7</sup>.

Tabel 6.4: Ontwikkelingen in het busgebruik in Zuid-Holland

	2001		2002	
	Aantal		Aantal	Index
Reizigersaantal ma-za (eigen telcijfers voor maart <sup>1</sup> )	38.940		37.550	96,4
Reizigersaantal op jaarbasis (NVS-tellingen Connexxion)	6,79 miljoen		6,48 miljoen	95,4
Reizigerskilometers ma-za (eigen telcijfers voor maart)	687.290		608.100	88,5

<sup>1</sup> De eigen telcijfers betreffen het totale aantal reizigers en reizigerskilometers op maandag tot en met zaterdag in de periode 7-19 uur (= 5 x aantal op werkdagen + aantal op zaterdag).

### Fryslân (nametingen 2000 & 2001 t.o.v. voormeting 1999; in 2002 geen meting verricht)

In een eerder stadium is opgemerkt dat de capaciteitsproblemen op de regionale treindiensten in Fryslân deels veroorzaakt worden door een sterke toename van het aantal reizigers. De cijfers in tabel 6.1 bevestigen dit beeld ten dele. Zowel eigen telcijfers als NVS-tellingen van NoordNed tonen een toename van het aantal reizigers en een lichte afname van de gemiddelde reisafstand per reiziger. De ontwikkelingen voor beide treindiensten afzonderlijk zijn min of meer vergelijkbaar, waarbij nog wel kan worden opgemerkt dat de treindienst Leeuwarden – Stavoren intensiever wordt gebruikt dan de treindienst Leeuwarden – Harlingen.

Ook het gebruik van de bus is in de onderzoeksperiode toegenomen en ligt daarmee in 2001 boven het niveau van 1998 (november 2001 laat ten opzichte van de jaren daarvoor weliswaar een daling zien, maar deze daling wordt in de drie omliggende maanden meer dan gecompenseerd). Deze toename van het gebruik geldt echter niet voor alle in het onderzoek

<sup>7</sup> De taakstellende opbrengsten worden gebaseerd op de gerealiseerde reizigersopbrengsten. Zo worden de taakstellende opbrengsten voor 2003 gebaseerd op de gerealiseerde reizigersopbrengsten in de periode juli 2001 – juni 2002.

betrokken buslijnen. In feite zien we een toename van het aantal reizigers op de verbindende lijnen, terwijl het aantal reizigers op de ontsluitende lijnen licht is gedaald.

Al met al is sprake van een toename van het OV-gebruik in Noord- en Zuidwest-Fryslân. Dit beeld wijkt overigens enigszins af van het beeld dat de provincie Fryslân en NoordNed zelf hebben van de ontwikkeling in met name het busgebruik (een stabilisatie in de periode 1998-2000). Opvallend daarbij is dat provincie en vervoerbedrijf slechts een globaal beeld hebben van ontwikkelingen in het busgebruik.

## Conclusie

Op grond van het thans beschikbare cijfermateriaal kan geconcludeerd worden dat het bus- en treingebruik in de Achterhoek is toegenomen. Ook in Fryslân en Groningen is sprake van een toename van het treingebruik sinds de decentralisatie van de drie treindiensten aldaar, terwijl het busgebruik in Fryslân zich heeft gestabiliseerd.

Daarentegen is het busgebruik in en Zuid-Holland afgenomen. Ook het busgebruik in Leeuwarden vertoont op het eerste gezicht een dalende trend, al ontbreken op dit moment nog de cijfers van het vervoerbedrijf die dit beeld kunnen bevestigen dan wel ontkrachten..

*Tabel 6.6: Belangrijkste ontwikkelingen in de vraag naar openbaar vervoer*

Onderzoeksgebied	Busgebruik	Treingebruik
Gelderland	Toegenomen	Toegenomen
Fryslân	Gelijk	Toegenomen
Groningen	N.v.t.	Toegenomen
Leeuwarden	Afgenomen (?)	N.v.t.
Zuid-Holland	Afgenomen	N.v.t.

Tabel 6.5: Ontwikkelingen in bus- en treingebruik in Noord- en Zuidwest-Fryslân

	1998		1999		2000		2001	
	Aantal		Aantal	Index	Aantal	Index	Aantal	Index
<i>Treindiensten</i>								
Reizigersaantal (eigen telcijfers <sup>1</sup> )			26.140		32.310	124	—	—
Reizigersaantal (cijfers NoordNed <sup>2</sup> )			40.256		41.169	102	42.230	105
Reizigerskilometers (eigen telcijfers)			612.710		749.360	122	—	—
Reizigerskilometers (cijfers NoordNed <sup>2</sup> )			886.463		879.885	99	919.762	104
Reizigerskilometers (cijfers NSR <sup>3</sup> )	52,7 mln		53,9 mln	102	54,9 mln	104	—	—
<i>Buslijnen</i>								
Reizigersaantal (eigen telcijfers)			114.500		129.000	113	—	—
Reizigersaantal (cijfers NoordNed; november <sup>2</sup> )	127.600				128.600	101	121.900	96
Reizigersaantal (cijfers NoordNed; sept-dec <sup>4</sup> )					109.500		112.500	103
Reizigerskilometers (eigen telcijfers)			2.049.650		2.301.400	112	—	—
Reizigerskilometers (cijfers ARRIVA <sup>5</sup> )	122,6 mln		Niet bekend		Niet bekend		Niet bekend	
Reizigerskilometers (WROOV-cijfers <sup>6</sup> )	89,2 mln		90,8 mln	102	89,6 mln	100	—	—

- <sup>1</sup> De eigen telcijfers betreffen het totale aantal reizigers en reizigerskilometers op maandag tot en met zaterdag in de periode 7-19 uur (= 5 x aantal op werkdagen + aantal op zaterdag).
- <sup>2</sup> Hierbij gaat het om weektotale gebaseerd op NVS-tellingen in november voor de twee treindiensten en de zes in het onderzoek betrokken buslijnen. Bij de trein gaat het feitelijk om twee nametingen (NoordNed was tijdens beide metingen al actief); bij de bus om een voor- en nameting.
- <sup>3</sup> Hierbij gaat het om informatie op jaarbasis verkregen via NS *Reizigers* en NoordNed, waarbij geldt dat NoordNed bij het bepalen van het aantal reizigerskilometers per trein dezelfde methodiek heeft gehanteerd als NS *Reizigers*.
- <sup>4</sup> Hierbij gaat het om gemiddelde weektotale gebaseerd op NVS-tellingen in september tot en met december voor de zes in het onderzoek betrokken buslijnen.
- <sup>5</sup> Hierbij gaat het om informatie verkregen via ARRIVA; NoordNed was helaas niet in staat vergelijkbare informatie op te leveren.
- <sup>6</sup> Hierbij gaat om bewerkingen van informatie verkregen via het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Omdat in 1998 en 1999 het NoordNed-gebied nog niet als basiselement in het WROOV was opgenomen, is het aantal reizigerskilometers benaderd gebruik makend van het aandeel van NoordNed in het totale aantal reizigerskilometers in Fryslân in 2000 (ca. 60%). Verder geldt dat het aantal reizigerskilometers in Fryslân in 1998 is aangepast (148,6 mln i.p.v. 146 mln) om het vergelijkbaar te maken met het aantal reizigerskilometers in 1999 (151,4 mln) en 2000 (148,8 mln).



## 7. Conclusies en leerpunten

In het laatste hoofdstuk gaan we in op de vraag in hoeverre de doelstellingen ten aanzien van decentralisatie (paragraaf 7.1), verzakelijking (paragraaf 7.2) en marktwerking (paragraaf 7.3) inmiddels in de onderzoeksgebieden gerealiseerd zijn. De gevolgen voor de reiziger worden in paragraaf 7.4 besproken. In paragraaf 7.5 staan we tenslotte stil bij de belangrijkste leerpunten van de vijf experimenten.

### 7.1 Decentralisatie regionaal spoorvervoer

In de nota "De derde eeuw spoor" heeft het Kabinet aangegeven te verwachten dat de decentralisatie van het regionaal spoorvervoer zal resulteren in:

- › een betere integratie van, ofwel meer samenhang binnen, het regionaal vervoer (stads-, streek- en spoorvervoer, collectief vraagafhankelijk vervoer, taxivervoer),
- › een rationelere afweging van de inzet van de modaliteiten, en
- › een betere afstemming met de andere onderdelen van het regionale verkeers- en vervoerbeleid.

#### **Geïntegreerd openbaar vervoer**

Voor de provincies waaraan als eerste de verantwoordelijkheden ten aanzien van regionale treindiensten zijn overgedragen, was de instandhouding van deze treindiensten het belangrijkste doel. Daarnaast verwachten de provincie Gelderland en Fryslân door integratie van bus en trein een verbetering van het voorzieningenniveau te bereiken. In feite vormde de opzet van een geïntegreerd OV-systeem voor hen een belangrijke reden om een verzoek tot decentralisatie en onderhandse gunning bij de Minister neer te leggen. Uit de analyse van het aanbod komt echter niet naar voren dat ten opzichte van de uitgangssituatie sprake is van een verdergaande integratie van bus en trein. Wel is in beide concessiegebieden het voorzieningenniveau substantieel uitgebreid zonder dat dit voor de provincies tot hogere kosten heeft geleid.

De aanbesteding van de regionale treindiensten in Groningen draagt op zichzelf niet bij aan een verdere integratie van bus en trein. Wel bevordert de provincie Groningen de toevoerfunctie van bus voor trein door in haar Programma van Eisen voor het streekvervoer eisen te stellen aan de aansluitingen van bus op trein en paralleliteit van buslijnen met de gedecentraliseerde treindiensten zoveel mogelijk te voorkomen.

Tenslotte tonen de experimenten aan dat decentralisatie overheden aanspoort lokaal noodzakelijk geachte voorzieningen te realiseren en de realisatie ook versnelt. Door de decentralisatie zijn de lijnen tussen de reiziger en de opdrachtgevende overheid enerzijds en tussen de opdrachtgevende overheid en het vervoerbedrijf korter, waardoor sneller kan worden ingespeeld op de behoeften van de reiziger (denk bijvoorbeeld aan het openhouden van de verkooppunten in Fryslân en de aanpassing van de dienstregeling voor de treindienst Leeuwarden – Harlingen Haven). Verder toont het optreden van zowel de provincie Fryslân als de provincie Groningen rond de capaciteitsproblemen dat decentralisatie leidt tot een kritischer aansturing van het regionaal spoorvervoer.

#### **De afweging van inzet van modaliteiten**

Met de decentralisatie verandert de rol van de provincie van vragende partij (afhankelijk van de beslissingen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat) in bepalende partij. In hoofdstuk 4 concludeerden we dat deze verandering in de onderzoeksgebieden tot nu toe

niet lijkt te hebben geleid tot een andere afweging van de inzet van verschillende modaliteiten. De drie provincies achten instandhouding van de regionale treindiensten beleidsmatig van groot belang, en worden daarin gesteund door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Bedrijfseconomische afwegingen tussen bus en trein lijken daarbij (nog) geen belangrijke rol te spelen. Uitzondering is de keuze van NoordNed om het tekort aan treincapaciteit tijdens de ochtendspits in Fryslân op te lossen door de introductie van een nieuw OV-product, de Collegeliner. De Collegeliners worden speciaal ingezet voor het vervoer van scholieren en studenten, om zo de drukte in de trein tijdens de ochtendspits te verminderen.

### **Afstemming OV-beleid met overig verkeers- en vervoerbeleid**

Ook met betrekking tot deze laatste doelstelling van decentralisatie moet geconstateerd worden dat de decentralisatie van regionaal spoorvervoer op zich niet tot wijzigingen in het provinciaal verkeers- en vervoerbeleid heeft geleid. In feite is van een omgekeerde relatie sprake, en heeft dit beleid juist tot de decentralisatie geleid. Het gevolg is wel dat van een duidelijke afweging en afstemming van het belang van het openbaar vervoer en andere onderdelen van het verkeers- en vervoerbeleid nog maar beperkt sprake is.

Het afstemmingsprobleem wordt vooral duidelijk wanneer sprake is van tegenstrijdige beleidsdoelen en beslissingen door verschillende overheden genomen worden zoals bij de investeringsregeling 'De Boer' en het Duurzaam Veilig-programma het geval is. De eerste genoemde regeling beoogt onder andere de doorstroming van het openbaar vervoer te verbeteren, terwijl de maatregelen die gemeenten in het kader van Duurzaam Veilig treffen hier vaak een averechts effect op hebben. Een wegencategorisering afgestemd op het openbaar vervoer, zoals in Fryslân het geval is, kan bijdragen aan een beperking van de nadelige gevolgen van Duurzaam Veilig voor het openbaar vervoer, zeker wanneer snelheidsremmende maatregelen op busroutes direct worden vertaald in een beperking van het voorzieningenniveau in de betreffende gemeenten (bijvoorbeeld door omzetting van verbindende en ontsluitende lijnen in aanvullende lijnen).

Verder lijken overheden zich nog onvoldoende bewust van het feit dat zij als beleidsbepaler over bevoegdheden, met de daarbij behorende middelen, beschikken die voor een vervoerbedrijf aantrekkelijk kunnen zijn omdat zij bijdragen aan het rendement van het openbaar vervoer. Een verbetering waarvan de overheid mee kan profiteren door een beter OV-product tegen dezelfde of een lagere prijs in te kopen.

## **7.2 Verzakelijking**

In een eerder stadium (Procesevaluatie 2000 (deel2)) concludeerden we dat, in lijn met het advies van de Commissie Brokx, sprake is van een ontvlechting en verzakelijking van de relatie tussen overheid en vervoerbedrijven. Hierbij moet worden aangetekend dat deze relatie in geval van onderhandse gunning anders is vormgegeven dan bij aanbesteding. In Gelderland en Fryslân was in de voorbereidingsfase sprake van nauw overleg tussen de provincie en het vervoerbedrijf. Als gevolg hiervan was de onderlinge relatie in eerste instantie minder verzakelijkt dan bij de aanbesteding in Groningen. Echter, we zagen ook dat op het moment dat sprake is van een conflict (bijvoorbeeld het capaciteitsprobleem in de provincie Fryslân) ook bij een onderhandse gunning de relatie tussen overheid en vervoerbedrijf snel verzakelijkt.



Aanbestedende overheden lijken daarentegen terughoudend waar het gaat om het uit handen geven van de ontwikkelingsfunctie. Zowel de provincies Groningen en Zuid-Holland als de gemeente Leeuwarden hebben de ontwikkelingsfunctie grotendeels in eigen hand gehouden, waardoor de mogelijkheden voor de vervoerbedrijven om het OV-aanbod naar eigen inzicht in te vullen beperkt zijn. Door de gemeente Leeuwarden wordt daarbij als reden aangevoerd dat een vervoerbedrijf niet op eigen initiatief een vergelijkbaar OV-concept ontwikkeld zou hebben. En hoewel de gegevens tot nu toe aantonen dat het Ster- en Servicenet ieder hun eigen doelgroep bedienen, kan nog niet geconcludeerd worden dat dit nieuwe OV-concept tot een intensiever busgebruik in de gemeente Leeuwarden heeft geleid. Hetzelfde geldt met betrekking tot de keuzes die de provincie Zuid-Holland heeft gemaakt.

Opvallend is verder dat betrokken OV-autoriteiten bij beoordeling van de prestaties van het vervoerbedrijf in belangrijke mate vertrouwen op de informatie die door hetzelfde vervoerbedrijf wordt aangeleverd. Geen enkele OV-autoriteit verzamelt zelf structureel informatie over bijvoorbeeld reizigersaantallen en punctualiteit, ook niet wanneer deze informatie bepalend is voor een eventueel toe te kennen bonus of malus. Daarmee vertrouwen ze volledig op de betrouwbaarheid en objectiviteit van de door de vervoerbedrijven geleverde informatie. De vraag is in hoeverre dit een wenselijke situatie is.

Tenslotte leren de eerste ervaringen met decentralisatie van regionale treindiensten dat overheden en vervoerbedrijven zakelijker opereren naarmate de onderlinge band minder sterk is. Mits dit goed is vastgelegd (in bijvoorbeeld concessievoorwaarden) beschikken decentrale overheden over middelen als boetes om gemaakte afspraken af te dwingen en zo de kwaliteit van het OV-product voor de reiziger te waarborgen. Meer dan het Rijk dat in het verleden kon of wilde blijken OV-autoriteiten ook daadwerkelijk van deze middelen gebruik te maken. In de praktijk blijken deze boetebepalingen het voor dochterondernemingen ook makkelijker te maken met onderdelen binnen het moederbedrijf afspraken te maken (bijvoorbeeld ten aanzien van het onderhoud van materieel) en nakoming van deze afspraken af te dwingen.

Keerzijde van de verzakelijking is dat vervoerbedrijven sneller geneigd zijn de kosten van aanvullende vragen bij de opdrachtgever in rekening te brengen. Voordeel hiervan is wel dat de kosten van gevraagde maatregelen duidelijk in kaart worden gebracht en daarmee kunnen worden afgezet tegen de verwachte effectiviteit van deze maatregelen, ofwel het nut dat de overheid ervan verwacht.

### **7.3 Marktwerking**

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat beoogt middels marktwerking te komen tot een beter OV-product in termen van kwaliteit, gebruik en rendement. Dit zal moeten bijdragen aan de doelstellingen die met en ten aanzien van het openbaar vervoer worden nagestreefd, te weten:

- ▶ Selectieve en regionaal gedifferentieerde toename van het aantal reizigers teneinde de bereikbaarheid en vitaliteit van, met name, stedelijke gebieden te verbeteren.
- ▶ Substantiële verhoging van de kostendekkingsgraad.
- ▶ Waarborging van de sociale functie.

### **Selectieve toename van het aantal reizigers**

Uit de resultaten tot nu toe komt naar voren dat in Gelderland, Fryslân en Groningen sprake is van een toename van het aantal treinreizigers. Ook het aantal busreizigers is in Gelderland toegenomen, terwijl dit aantal in Fryslân stabiel is gebleven. Daarentegen wijzen de eerste cijfers op een afname van het aantal busreizigers in Leeuwarden en Zuid-Holland, al is met betrekking tot het stadsvervoer in Leeuwarden nog sprake van onvolledige informatie (door het betrokken vervoerbedrijf zijn nog geen gebruikscijfers geleverd).

De toename van het aantal treinreizigers is in Groningen gepaard gegaan met een toename van het aandeel keuzereizigers (= reizigers die de reis ook met de auto kunnen maken). In Gelderland, Fryslân en Leeuwarden is het aandeel keuzereizigers na de veranderingen in het OV vergelijkbaar met het aandeel in de uitgangssituatie. Alleen in Zuid-Holland is sprake van een daling van het aandeel keuzereizigers.

### **Verhoging van de kostendekkingsgraad**

Ontwikkelingen in de kostendekkingsgraad worden gelet op de betrouwbaarheid van de onderliggende financiële gegevens in separate rapporten beschreven. Niettemin kan op grond van de informatie in dit rapport geconcludeerd worden dat in Gelderland, Fryslân en Groningen sprake is van een verbetering van de efficiëntie en kostendekkingsgraad van met name het spoorvervoer. In alle drie de provincies wordt voor een lagere exploitatiebijdrage hetzelfde aantal (Fryslân) of meer ritten (Gelderland en Groningen) aangeboden en worden meer reizigers vervoerd. Dit is onder andere bereikt door op de treinen niet langer een conducteur te laten meerijden.

De besparing op de exploitatiebijdrage voor het spoorvervoer wordt in Gelderland en Fryslân ingezet om het busaanbod te verbeteren (meer ritten en/of meer dienstregeling-kilometers). Deze uitbreiding van het busaanbod heeft voorsnog niet geleid tot een evenredig hoger busgebruik, zodat geconcludeerd moet worden dat de efficiëntie wellicht is verbeterd, maar dat de effectiviteit is verslechterd. De uitbreiding van het busaanbod is feitelijk gerealiseerd via kruissubsidie van bus- door spoorvervoer; de exploitatiebijdrage voor het busvervoer is sinds de start van de nieuwe vervoerbedrijven hoger dan die in de uitgangssituatie. De mate waarin dit invloed heeft gehad op de kostendekkingsgraad van het vervoerbedrijf is mede afhankelijk van de mate van kruissubsidiëring die binnen de oude vervoerbedrijven plaatsvond. Nadere analyse leert dat de kostendekkingsgraad van het busvervoer in Fryslân is gedaald, terwijl die van het busvervoer in de Achterhoek juist is gestegen.

Tenslotte wijzen de eerste aanbestedingen van stads- en streekvervoer met name op een efficiëntieslag. De nieuwe concessiehouders bieden voor hetzelfde geld fors meer dienstregelingen en –kilometers. In geval van Leeuwarden heeft ARRIVA deze efficiëntieslag onder andere weten te maken door met nieuw materieel te gaan rijden waarvan de kosten per dienstregelingkilometer lager zijn. In Zuid-Holland is de uitbreiding van het aantal ritten deels bereikt door vroegere versterkingsritten nu in de dienstregeling op te nemen. De eerste cijfers wijzen er nog niet op dat deze extra uren en kilometers ook tot een (evenredige) toename van het aantal reizigers, en daarmee tot een effectievere inzet van productiemiddelen en een hogere kostendekkingsgraad, leiden. In feite wijzen de eerste cijfers voor Leeuwarden en Zuid-Holland op het tegendeel.

### **Waarborging sociale functie**

Met betrekking tot de sociale functie van het openbaar vervoer kan worden opgemerkt dat met name in Fryslân sprake is van een betere ontsluiting van het platteland in de tijd. Dat wil

zeggen, in Noord- en Zuidwest-Fryslân is het aantal busritten met name tijdens de avonduren en in het weekeinde sterk toegenomen, zodat bewoners gedurende langere perioden van de week met het openbaar vervoer kunnen reizen. Het gaat daarbij overigens in de meeste gevallen om ritten die alleen op aanvraag worden gereden.

In de Achterhoek is ook sprake van een toename van het aantal ritten, maar hier gaat het vooral om een toename op werkdagen tussen 7 en 18 uur en op zaterdag tussen 11 en 18 uur. Een soortgelijke situatie doet zich voor in Zuid-Holland, waar de nieuwe concessiehouder het OV-aanbod zowel tijdens als buiten de spits uitbreid.

De door de gemeente Leeuwarden met de aanbesteding afgedwongen introductie van het Servicenet moet als een versterking van de sociale functie van het stadsvervoer in Leeuwarden worden beschouwd. Dit beeld wordt bevestigd door het feit dat de samenstelling van de groepen reizigers die van de beide deelnetten gebruik maken sterk verschilt. Tenslotte hebben zich in de dienstregeling van de drie Groninger regionale treindiensten geen substantiële wijzigingen voorgedaan, zodat hier geen sprake is van een verbetering of verslechtering van de sociale functie.

### Samenvattend

Schema 7.1 vat de belangrijkste resultaten met betrekking tot de drie doelen van marktwerking samen. Al met al kan geconcludeerd worden dat in de ontwikkelingen rond decentralisatie en aanbesteding van openbaar vervoer in de vijf onderzoeks-gebieden met name heeft geresulteerd in een efficiëntieslag in de zin dat de exploitatiebijdrage per rit is afgenomen. Daarbij is de uitbreiding die met de aanbesteding van busvervoer is gerealiseerd groter dan de uitbreiding bij onderhandse gunning van geïntegreerd bus- en spoorvervoer.

De uitbreiding van het aantal ritten heeft niet in alle gevallen tot een (navenante) toename van het aantal reizigers geleid, zodat geconcludeerd moet worden dat de effectiviteit van met name het busvervoer is verminderd. Het effect hiervan op de kostendekkingsgraad van het busvervoer is nog onduidelijk; de kostendekkingsgraad van de treindiensten is in alle drie de gevallen verbeterd.

Tenslotte is in Fryslân en Leeuwarden sprake van een versterking van de sociale functie van het openbaar vervoer, terwijl de sociale functie van het openbaar vervoer in Gelderland en Zuid-Holland noch is versterkt noch is verzwakt.

Tabel 7.1: *Belangrijkste resultaten t.a.v. doelen marktwerking*

Onderzoeksgebied	Modaliteit	Gebruik	Kostendekkings- graad	Sociale functie
Gelderland	Bus	Toegenomen	Verbeterd	Gelijk
	Trein	Toegenomen	Verbeterd	N.v.t.
Fryslân	Bus	Gelijk	Verminderd	Versterkt
	Trein	Toegenomen	Verbeterd	N.v.t.
Groningen	Trein	Toegenomen	Verbeterd	N.v.t.
Leeuwarden	Bus	Afgenomen (?)	Gelijk of verminderd	Versterkt
Zuid-Holland	Bus	Afgenomen	Gelijk of verminderd	Gelijk

## 7.4 Kwaliteit

In de vorige paragraaf hebben we reeds geconcludeerd dat inwoners van de onderzochte concessiegebieden voor hetzelfde geld een uitgebreider OV-product aangeboden krijgen. Met name het busaanbod is in de onderzoeksgebieden sterk uitgebreid. Ook de busreizigers in de Achterhoek, Leeuwarden en de Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee zelf vinden dat de kwaliteit van het openbaar vervoer sinds de start van de concessieperiode is verbeterd. Met name de introductie van nieuw materieel in Leeuwarden heeft daar bijgedragen aan een verdere verbetering van het toch al positieve oordeel over de kwaliteit van het stadsvervoer. Tenslotte ervoeren busreizigers in Noord- en Zuidwest-Fryslân geen noemenswaardige verandering in de kwaliteit van het busvervoer.

De treinreizigers zijn echter minder te spreken over de veranderingen. Treinreizigers in Noord- en Zuidwest-Fryslân en Groningen gaven aan dat de kwaliteit van de treindiensten met de start van NoordNed is verslechterd, hetgeen mede een gevolg is van de capaciteitsproblemen waarmee NoordNed te kampen heeft gehad. En in de Achterhoek is weliswaar sprake van een beter oordeel van treinreizigers in vergelijking met de uitgangssituatie, maar zien we het laatste jaar een lichte achteruitgang in het algemene oordeel van de treinreizigers over het spoorvervoer in de Achterhoek. Die achteruitgang is voor een belangrijk deel een gevolg van het nieuwe Lighttrain-materieel dat niet door iedere reiziger als een verbetering wordt gezien.

## 7.5 Leerpunten

Het evaluatieonderzoek heeft ook expliciet tot doel te leren van de ervaringen die in de onderzoeksgebieden met decentralisatie en marktwerking worden opgedaan. In dat verband zijn, in het kader van de procesevaluatie, in een eerder stadium leerpunten geformuleerd waar bij de verdere implementatie van de decentralisatie van treindiensten en de introductie van marktwerking rekening mee gehouden zou moeten worden. Een aantal leerpunten lijkt inmiddels achterhaald, maar de volgende leerpunten zijn nog steeds actueel. In deze paragraaf structureren we de leerpunten aan de hand van vier van de vijf hoofdelement van de Meten = Weten-methodiek (schema 1.1), te weten: input, bestuurlijk proces, output en een maatschappelijk proces en effecten.

### Input

Onder input worden de menskracht en middelen verstaan die door decentrale overheden zijn vrijgemaakt c.q. gereserveerd voor het (openbaar) vervoerbeleid. De leerpunten met betrekking tot dit hoofdelement hebben vooral betrekking op de financiële relatie tussen het Rijk en de decentrale overheden. Het gaat dan om de volgende leerpunten:

1. Om opbrengstrisico's voor vervoerbedrijven, een potentiële toetredingsbarrière voor met name buitenlandse vervoerbedrijven, te verminderen zonder deze risico's zelf te hoeven overnemen, moet het voor decentrale overheden mogelijk worden om in navolging van de gemeente Leeuwarden (en de provincies Groningen en Drenthe en de stad Groningen) met het ministerie van Verkeer en Waterstaat meerjaren-afspraken te maken omtrent de wijze en de hoogte van de bekostiging. De noodzaak om meerjarenafspraken af te sluiten zal verminderen op het moment dat voor een bekostigingssystematiek wordt gekozen die prestatie-onafhankelijk is, zoals op dit moment de intentie is. In dat geval is de rijksbijdrage die een OV-autoriteit ontvangt niet

langer afhankelijk van de resultaten die door andere OV-autoriteiten geboekt worden, maar nog wel van het totale budget dat voor de Rijksbijdrage Stads- en Streekvervoer beschikbaar is.

2. Bij de keuze van een bekostigingssystematiek voor bus- en treindiensten door het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal meer dan in de onderzoeksgebieden het geval was, rekening gehouden moeten worden met het effect van deze keuze op de afweging van de inzet van modaliteiten. Zonder de juiste financiële prikkels ontbreekt de noodzaak om bewust de inzet van bus of trein tegen elkaar af te wegen. Integratie van de bekostigingssystematiek voor bus- en spoorvervoer lijkt daarbij een vereiste om ongewenste 'concurrentie' tussen beide modaliteiten te voorkomen. De discussies rond de nieuwe bekostigingssystematiek wijzen erop dat in de toekomst weliswaar sprake zal zijn van meer zekerheid voor overheden en vervoerbedrijven, maar (nog) niet van integratie van beide geldstromen.

### **Bestuurlijk proces**

Bij het bestuurlijke proces gaat het om de ontwikkeling van het openbaar vervoerbeleid, alsmede om de afstemming met deelgebieden binnen het overig (verkeers- en vervoer)beleid. De leerpunten die ten aanzien van dit proces getrokken kunnen worden, zijn in twee subgroepen onder te verdelen, te weten:

- ▶ Leerpunten die betrekking hebben op de decentrale overheden zelf; en
- ▶ Leerpunten die betrekking hebben op de relatie decentrale overheid en vervoerbedrijf.

### **Decentrale overheden**

Met betrekking tot het bestuurlijk proces binnen decentrale overheden kunnen de volgende leerpunten worden geformuleerd:

3. Om de doelen van decentralisatie en marktwerking volledig te kunnen realiseren zal op decentraal niveau meer dan tot nu toe het geval is afstemming tussen het OV-beleid en overig regionaal verkeers- en vervoerbeleid moeten plaatsvinden. Eén beleidsterrein waar dit met name speelt betreft de maatregelen die in het kader van Duurzaam Veilig worden getroffen en die de exploitatie van buslijnen negatief kunnen beïnvloeden. Een reden zou kunnen zijn dat het de decentrale overheden ontbreekt aan een instrument om het rendement van (flankerende beleids) maatregelen af te zetten tegen de noodzakelijke investeringen.
4. Uit de afgesloten contracten met de vervoerbedrijven blijkt niet dat de betrokken provincies bewust naar andere manieren dan directe subsidiëring hebben gezocht om de exploitatie van bus- en treindiensten rendabel te maken. Echter, door hun rol als opdrachtgever enerzijds en beleidsmaker op aanverwante beleidsterreinen zoals infrastructurele aanpassingen, Duurzaam Veilig en flankerend beleid (bijvoorbeeld parkeerbeleid) anderzijds, beschikken decentrale overheden over middelen om het exploitatieresultaat van een vervoerbedrijf positief dan wel negatief te beïnvloeden. Afspraken over hoe die zelfde overheid mee kan profiteren van deze effecten van haar inspanningen, zouden ertoe kunnen leiden dat een beter OV-product tegen dezelfde of een lagere prijs kan worden ingekocht.

### **Relatie decentrale overheid – vervoerbedrijf**

Ook ten aanzien van de relatie tussen decentrale overheden en vervoerbedrijven is een aantal leerpunten te trekken. Daarbij maken we een onderscheid tussen leerpunten die betrekking hebben op de aanbesteding zelf en leerpunten met betrekking tot het beheer van de concessie. Leerpunten ten aanzien van het aanbestedingsproces zelf zijn:

5. De omvang van een concessiegebied is van invloed op het aantal vervoerbedrijven dat in staat is op een concessie in te schrijven. De grote vervoerbedrijven ARRIVA en connexxion lijken in staat op elke concessie in te schrijven, ongeacht hun omvang, maar dit geldt niet voor vervoerbedrijven als BBA, NoordNed en Syntus en zeker niet voor lokale bus- en taxibedrijven. De noodzakelijke investeringen in nieuw materieel beperken de speelruimte van deze vervoerbedrijven.
6. In het proces van aanbestedingen vormen Prebid-bijeenkomsten niet alleen voor vervoerbedrijven een bruikbare informatiebron. Voor aanbestedende overheden vormen deze bijeenkomsten een goede toets van het bestek, waarbij nog de mogelijkheid bestaat middels extra informatie aanvullende eisen/voorwaarden te formuleren. De eerste aanbestedingen bewijzen de noodzaak van Prebid-bijeenkomsten, want zowel de provincies Groningen en Zuid-Holland als de gemeente Leeuwarden hebben mede naar aanleiding van deze bijeenkomsten (uitgebreide) Nota's van Inlichtingen en Aanwijzingen als aanvulling op het bestek uitgebracht.
7. Noch het CVOV noch Railned zal naar verwachting de beschikking kunnen krijgen over de voor een aanbesteding noodzakelijke informatie omtrent opbrengsten en reizigersaantallen. Deze informatie is vooralsnog geconcentreerd bij de huidige vervoerbedrijven. Het is sterk aan te bevelen in de concessievoorwaarden harde afspraken op te nemen over de beschikbaarstelling van deze informatie.
8. Het Model Informatieprofiel Openbaar Vervoer (MIPOV) bevat een lijst van informatie-elementen die standaard opgevraagd kunnen worden. Wel wordt door decentrale overheden gepleit voor een verdere operationalisatie van een aantal elementen (bijvoorbeeld reizigersaantallen en punctualiteitscijfers). Maar ook wanneer OV-autoriteiten gebruik maken van het MIPOV blijft het noodzakelijk om in de concessie harde afspraken met de vervoerbedrijven vast te leggen omtrent de levering van de gegevens.
9. Het blijkt in de praktijk nog moeilijk de 'kwaliteit van het OV-aanbod' goed en vergelijkbaar in de gunningscriteria van een aanbesteding van bus- en treindiensten op te nemen. Mede daarom zijn overheden in het algemeen genegen de ontwikkelingsfunctie in eigen beheer te houden, waardoor de creativiteit en het innovatieve vermogen van vervoerbedrijven niet wordt aangesproken. Aan te bevelen is om op centraal niveau (bijvoorbeeld door het CVOV) gunningscriteria te ontwikkelen waarin de kwaliteit van het OV-aanbod beter tot zijn recht komt.
10. Het is de vraag in hoeverre de juiste keuzes met betrekking tot de invulling van het OV-aanbod worden gemaakt zolang overheden zelf de ontwikkelingsfunctie naar zich toetrekken. De eerste aanbestedingen wijzen er op dat de uitbreiding van het aantal ritten vooralsnog niet gepaard gaat met een navenante toename van het aantal reizigers. Dit roept de vraag op of in de Programma's van Eisen en bestekken de wensen van de reiziger voldoende tot hun recht komen.
11. Het overnemen van de ontwikkelingsfunctie van aanbestedende overheden door vervoerbedrijven vereist wel dat deze vervoerbedrijven ook bereid moeten zijn de financiële risico's te lopen die met deze vorm van ondernemerschap gepaard gaan. Deze risico's zullen groter zijn zolang nog sprake is van een opbrengstgerelateerde exploitatiebijdrage. Overigens staat het aanbestedende overheden vrij een eigen invulling te geven aan de basis waarop de exploitatiebijdrage wordt verstrekt.
12. Een aanbestedende overheid kan eventuele geschilpunten wat betreft het aantal aan de concessie verbonden directe en indirecte personeelsleden voor een belangrijk deel wegnemen door niet alleen ten behoeve van de aanbesteding zelf, maar ook gedurende

de looptijd van de concessie periodiek informatie met betrekking tot de omvang van het direct en indirect personeel bij het 'zittende' vervoerbedrijf op te vragen. Op die manier kan voorkomen worden dat andere inschrijvers de indruk krijgen dat een onevenredig groot deel van het indirecte personeel aan de aanbestede concessie wordt toegerekend. De ontwikkeling in de personeelsomvang is immers bij de overheid bekend.

13. Problemen omtrent het aantal over te nemen indirecte personeelsleden worden helemaal voorkomen wanneer (door vervoerbedrijven) landelijk afspraken worden gemaakt over de wijze waarop dit aantal wordt bepaald. Het kan daarbij gaan om een vaste basis voor de bepaling van het aantal indirecte personeelsleden (bijvoorbeeld het aandeel van het concessiegebied in de totale exploitatiebijdrage die een vervoerbedrijf ontvangt), maar ook kan gedacht worden aan een vast verhoudingsgetal tussen het aantal directe en indirecte personeelsleden. Op die manier wordt voorkomen dat aanbestedende overheden geconfronteerd worden met de gevolgen van verschillen in organisatiestructuur en overhead tussen vervoerbedrijven en de discussies die daaruit voortvloeien. In voorbereiding zijnde wetgeving zal er daarbij in de toekomst voor zorgen dat vervoerbedrijven meer duidelijkheid krijgen over de samenstelling en de kosten van het indirecte personeel dat moet worden overgenomen.
14. Een goede aanbestedingsprocedure kenmerkt zich door:
  - ▶ Helderheid en eenvoud van het bestek;
  - ▶ Beperking van het aantal eisen en wensen dat deel van het Programma van Eisen uitmaakt;
  - ▶ Een realistische ambitieniveau; en
  - ▶ Openheid qua informatieverstrekking voorafgaand aan de aanbesteding.

Tenslotte kunnen met betrekking tot het beheer van een concessie de volgende leerpunten geformuleerd worden:

15. De levering en het gebruik van gegevens van het vervoerbedrijf aan de overheden lopen nog niet in alle gevallen even vlekkeloos. Niet altijd worden gegevens conform gemaakte afspraken door het vervoerbedrijf geleverd en/of zien overheden toe op tijdige levering van deze gegevens. Dat deze informatie als belangrijk sturingsinstrument kan dienen wijst de praktijk uit.
16. Wel zal met betrekking tot de informatie die van het vervoerbedrijf wordt gevraagd steeds de afweging moeten worden gemaakt tussen enerzijds de bijdrage van deze informatie aan het functioneren van de overheid als opdrachtgever en anderzijds de tijd en kosten die door overheid en vervoerbedrijf moeten worden gemaakt om de informatie te vergaren en te verwerken.
17. Het is de vraag in hoeverre een opdrachtgevende overheid wat betreft de informatielevering een afhankelijke positie moet innemen zoals nu het geval is. Vervoerbedrijven zijn uit concurrentie-overwegingen veelal terughoudend waar het gaat om levering van deze gegevens. Anderzijds vloeit de levering van deze gegevens voort uit het recht om het openbaar vervoer in een bepaald gebied te mogen exploiteren en kan de opdrachtgevende overheid op grond daarvan de levering afdwingen.
18. Een alternatief is om als opdrachtgevende overheid de belangrijkste gegevens zelf te (laten) verzamelen. Zeker wanneer deze gegevens de basis vormen voor de beoordeling van de prestaties van het vervoerbedrijf middels bijvoorbeeld een bonus/malus-regeling is onafhankelijke meting van groot belang.
19. De opstelling van de provincies Groningen en Fryslân in geval van de materieelproblematiek bewijst dat decentrale overheden als opdrachtgever van het

openbaar vervoer in de positie verkeren om het nakomen af te dwingen. Een meer afstandelijke en daarmee zakelijkere relatie is daarvoor een vereiste en zal er toe leiden dat de opdrachtgevende overheid meer dan vroeger het geval was in staat is om de belangen van de reizigers op een zakelijke manier te waarborgen.

20. Boetebepalingen in de concessie vormen een vereiste om het nakomen van afspraken te kunnen afdwingen. Om te voorkomen dat overheden op voorhand de gevolgen van alle mogelijk niet nagekomen afspraken moeten inschatten, kan daarbij gekozen worden voor een kapstok-boeteclausule die een maximum stelt aan de boete die in een specifieke situatie kan worden opgelegd (bijvoorbeeld twee maal het verwachte financiële voordeel voor het vervoerbedrijf). Een dergelijke kapstok-boeteclausule voorkomt ook dat de boete lager is dan de kosten die met het oplossen van de problemen gemoeid zijn. Daardoor is het voor vervoerbedrijven per definitie financieel gezien niet aantrekkelijk om een eventuele boete op de koop toe te nemen.

## Output

Onder output verstaan we de voor individuele (potentiële) bus- en treinreizigers merkbare gevolgen van het beleid van overheden en vervoerbedrijven. Het gaat hierbij naast veranderingen in het OV-aanbod zelf om (i) de concrete maatregelen die getroffen worden om de concurrentiekracht van het openbaar vervoer te versterken, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen 'hardware' (bijv. vrije busbanen) en 'software' (bijv. beïnvloeding van verkeerslichten en (dynamische) reisinformatie), en (ii) de praktische problemen die opgelost moesten worden om een goed functionerend OV-systeem neer te kunnen zetten.

Met betrekking tot het gedecentraliseerde spoorvervoer zijn de belangrijke leerpunten:

21. Een goed functionerende markt voor tweedehands treinmaterieel is essentieel om de voordelen van marktwerking ten volle te kunnen benutten. Gelet op het beperkte aantal aanbieders en vraagmomenten (= aanbestedingen) lijkt totstandkoming van deze markt vooralsnog niet aan marktpartijen zelf overgelaten te kunnen worden. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft dan ook een actieve rol gespeeld om op dit punt een level-playing-field tussen vervoerbedrijven te waarborgen door in de Concessiewet een regeling ten aanzien van de overname van materieel bij een aanbesteding van treindiensten op te nemen.
22. Regelgeving ten aanzien van het treinmaterieel mag zich niet beperken tot de aanschaf c.q. lease/huur van het materieel, maar dient ook deelmarkten voor bijvoorbeeld onderhoud, energietoelevering en beveiligingssystemen te omvatten.
23. Zolang van een goed functionerende markt voor tweedehands treinmaterieel nog geen sprake is, is het zaak dat, zolang sprake is van eigendomsrelaties tussen NS *Reizigers* en enkele vervoerbedrijven op de markt, de condities (prijs, minimum leasetermijn en onderhoudsstaat) waartegen geïnteresseerde partijen het huidige NS-materieel kunnen leasen tussen bedrijven vergelijkbaar zijn.
24. Hetzelfde geldt voor de condities waartegen het materieel voor vervoerbedrijven wordt onderhouden; tenminste zolang op de onderhoudsmarkt voor treinmaterieel nog geen sprake is van meerdere, elkaar beconcurrerende ondernemingen.
25. Gelet op ervaringen in de provincies Gelderland, Fryslân en Groningen is het verstandig de verplichting tot handhaving van doorgaande kaartsoorten te koppelen aan de verplichting tot continuering van "Meten in de Trein". Deze metingen voorkomen niet alleen discussies over de hoogte van de kaartopbrengsten, maar leveren tevens bruikbare informatie voor zowel vervoerbedrijven als overheden. Voorwaarde daarbij is



wel dat de methodiek achter "Meten in de Trein" aan overheden en vervoerbedrijven beschikbaar wordt gesteld, zodat zij niet gedwongen zijn deze vorm van dienstverlening via NS in te kopen.

Leerspunten die betrekking hebben op het (aanbestede) stads- en streekvervoer zijn:

26. Om de inzetbaarheid van (tweedehands) busmaterieel te waarborgen dienen overheden terughoudend te zijn met het stellen van gebiedsspecifieke eisen aan nieuw materieel. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan eisen die met het oog op de toegankelijkheid van het materieel worden gesteld. Deze eisen kunnen er namelijk toe leiden dat vervoerbedrijven gedwongen worden dit materieel in een kortere tijd af te schrijven waardoor exploitatiekosten zullen stijgen en minder OV kan worden aangeboden.
27. Hoewel dit probleem misschien slechts van tijdelijke aard is, dienen aanbestedende overheden zich er rekenschap van te geven dat beperkte beschikbaarheid van geschikte onderhouds- en stallinglocaties de concurrentiepositie van het zittende vervoerbedrijf op ongewenste wijze kan versterken.

## **Effecten**

Onder de effecten verstaan we de ontwikkelingen in het gebruik, de opbrengsten (in relatie tot subsidiebedragen) en de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer. Op basis van de resultaten tot nu toe kunnen ten aanzien van dit hoofdelement de volgende leerpunten worden geformuleerd:

28. Een belangrijke vraag was of de effecten van de feitelijke introductie van marktwerking niet beperkt zullen blijven omdat vervoerbedrijven onder dreiging van deze marktwerking al veranderingen hebben doorgevoerd gericht op verbetering van de bedrijfsprestaties en daarmee hun concurrentiepositie. De situatie vlak vóór de invoering van marktwerking, die in principe als referentiesituatie wordt gezien, zou in dat geval al een deel van de resultaten van marktwerking bevatten. De eerste resultaten na aanbesteding wijzen er echter op dat door de daadwerkelijke invoering van marktwerking ook in deze situatie voor decentrale overheden nog (aanzienlijke) efficiencywinsten gerealiseerd kunnen worden ook ten opzichte van onderhandse gunning van een geïntegreerd bus- en treinsysteem.
29. De uitbreiding van het busaanbod in termen van dienstregelinguren vertaalt zich (vooralsnog) niet in een navenant hoger aantal reizigers. Uitbreiding van het aanbod in de avonduren en het weekend (Noord- en Zuidwest-Fryslân), tijdens daluren (Achterhoek) of tijdens de spitsperioden (Zuid-Holland) leidt niet tot (navenant) meer reizigers. En hetzelfde geldt voor de toevoeging van een nieuw concept aan het bestaande systeem (Leeuwarden). De door de betrokken overheden afgedwongen maatregelen lijken dan ook eerder ingegeven door beleidsmatige doelen (sociale functie en concurrentiepositie van het OV) dan door daadwerkelijke markt vraag en komen daarmee de effectiviteit waarmee personeel en materieel worden ingezet, niet per definitie ten goede. Wel dient daarbij te worden aangetekend dat vervoerbedrijven in hun aanbiedingen veelal uitgaan van een geleidelijke toename van het aantal reizigers, zodat de effecten van de uitbreiding van het openbaar vervoeraanbod op langere termijn moeten worden beoordeeld.
30. Om te voorkomen dat de efficiencywinst die met marktwerking wordt bereikt ten dele tenietgedaan wordt door een efficiencyverlies als gevolg van decentralisatie zouden generieke beslissingen en afspraken, zoals de huur van kaartautomaten, zoveel mogelijk op centraal niveau gemaakt kunnen worden; hetzij door het ministerie van Verkeer en

Waterstaat, hetzij door één overkoepelende organisatie van OV-autoriteiten.

31. De efficiencyverliezen kunnen verder beperkt worden door ook voor het spoorvervoer een kenniscentrum à la het CVOV te creëren en actief in de markt te zetten. Het initiatief om het Kenniscentrum Ligt Rail per 1 januari 2002 bij het CVOV onder te brengen is een eerste stap in die richting. Dit kenniscentrum kan voor decentrale overheden als eerste aanspreekpunt op het gebied van spoorzaken gaan fungeren, waardoor hun afhankelijkheid van de bereidheid van het huidige vervoerbedrijf om kennis en informatie te delen kan afnemen.

## **Bijlagen**



## Bijlage A Beleidsontwikkelingen en –doelen

In deze bijlage schetsen we kort de belangrijke beleidsontwikkelingen op rijksniveau die (mede) hebben geleid tot de decentralisatie van verantwoordelijkheden met betrekking tot het regionaal openbaar vervoer van de Rijksoverheid naar provincies (paragraaf 2.1), en de invoering van marktwerking bij de exploitatie van het regionaal openbaar vervoer (paragraaf 2.2). Daarbij gaan we tevens in op de doelstellingen die centrale en decentrale overheden met de decentralisatie van, met name, het regionaal spoorvervoer en met de marktwerking in het openbaar vervoer hopen te realiseren.

Startpunt voor het hier gepresenteerde overzicht van beleidsontwikkelingen is het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II), waarin acties worden aangekondigd die (mede) dienen te resulteren in een samenhangend stelsel van openbaar vervoersvoorzieningen dat in 2010 op de belangrijke lijnen in de spitsuren 50 tot 100% meer reizigers kan vervoeren dan in 1986 het geval was. In het verlengde hiervan hebben de gezamenlijke openbaar vervoerbedrijven in 1989 aangegeven hoe en onder welke voorwaarden zij een bijdrage kunnen en willen leveren aan het herstel van de bereikbaarheid en leefbaarheid in Nederland.

Eind 1990 heeft de Commissie Houben beide strategische initiatieven geïntegreerd, en zet zij twee lijnen uit waarlangs de discussie zich voortzet, te weten: (i) 'de regio' als verantwoordelijke overheid voor het openbaar vervoer; en (ii) de scheiding van bestuur en bedrijf. In aansluiting daarop sluiten de Minister van Verkeer en Waterstaat, gemeentelijke bestuurders en openbaar vervoerbedrijven in 1991 een protocol, en zij stellen – conform het advies van de Commissie Houben – de Commissie Herstructurering Openbaar Vervoer (Commissie Brokx) in. De commissie krijgt als algemene opdracht mee:

*Het bewerkstelligen door eigen initiatief, door bevordering bij partijen en door creatie van draagvlak, van een nieuwe structuur en werkwijze voor het openbaar vervoer – zoals geadviseerd door de Commissie Houben – waarmee het openbaar vervoer haar substantieel grotere rol in de samenleving waarmaakt en aankan.*

### Decentralisatie

In het SVV-II wordt voor het eerst gesproken over decentralisatie van het openbaar vervoer. Daarbij denkt men in eerste instantie aan decentralisatie naar vervoerregio's. De gedachte daarbij is dat middels vervoerregio's gekomen kan worden tot een betere 'horizontale' afstemming tussen gemeenten en tot een betere 'verticale' afstemming van het gemeentelijk, provinciaal en nationaal verkeer- en vervoerbeleid. In totaal kunnen 21 regio's worden onderscheiden, waarbinnen zich een aanzienlijk deel van de verplaatsingen per auto en per openbaar vervoer in 2010 zal voltrekken.

In de zomer van 1993 biedt de minister van Verkeer en Waterstaat de beleidsnotitie Vervoerregio's aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan. Ook in het kabinetsstandpunt bij het eerste advies van de Commissie Brokx speelt het begrip vervoerregio een prominente rol. Het Kabinet geeft aan te streven "naar regionalisering van een gedeelte van het verkeers- en vervoerbeleid, waaronder taken, bevoegdheden en middelen met betrekking tot de exploitatie van het regionaal openbaar vervoer."

In het voorjaar van 1994 spreekt de Tweede Kamer zich echter uit tegen de overdracht van

middelen aan niet direct democratisch gelegitimeerde organen. Hierop stelt het nieuwe Kabinet in de zomer van 1994 voor de ontwikkeling van het openbaar bestuur langs twee lijnen voort te zetten. In de eerste plaats dienen in stedelijke gebieden Provincies-Nieuwestijl of Kaderwetgebieden tot stand te komen. Daarnaast moet er een herverdeling plaatsvinden van taken en bevoegdheden tussen provincies en gemeenten. Hierop leggen het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Binnenlandse Zaken, het IPO en de VNG de afspraken over decentralisatie van het verkeers- en vervoerbeleid formeel vast in het VERDI-convenant (Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal en Integraal).

In een eerder stadium geeft de Commissie Brox nog aan dat door het uitvoeren van enkele zorgvuldig geselecteerde experimenten de realisatie van noodzakelijke veranderingen – en daarmee de vergroting van de rol van het openbaar vervoer – aanmerkelijk kan worden versneld. Het Kabinet geeft aan deze suggestie gehoor door, vooruitlopend op de formele overdracht van de bevoegdheden voor het interlokaal openbaar vervoer aan alle provincies, bij wijze van experiment reeds per 1 januari 1996 aan de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe over te dragen. De overige provincies zullen niet formeel experimenteren, maar ‘materieel ingroeien’ naar de formele overdracht van bevoegdheden. De formele overdracht vindt op 1 januari 1998 plaats, zij het dat een aantal kaderwetgebieden de bevoegdheden inzake het regionaal openbaar vervoer al met ingang van 1 januari 1996 had gekregen.

### **Decentralisatie regionaal spoorvervoer**

Vrijwel gelijktijdig met de ontwikkelingen rond de decentralisatie van het streekvervoer, zijn ook de eerste stappen gezet op weg naar decentralisatie van de verantwoordelijkheden voor het regionaal spoorvervoer. Bij deze ontwikkeling speelt de verzelfstandigingsoperatie van NS een belangrijke rol. Deze verzelfstandigingsoperatie is een uitvloeisel van de werkzaamheden van de commissie Wijffels die in 1992 adviseert dat de NS “zich in de toekomst veel meer als zelfstandige ondernemer zal moeten kunnen opstellen. Het bedrijf moet in staat worden gesteld om op eigen kracht die markten te bewerken die bedrijfseconomisch interessant. Op haar beurt is het de verantwoordelijkheid van de overheid op nationaal en regionaal niveau haar beleid te realiseren, onder meer door het op contractbasis inkopen van die railvervoerdiensten die de overheid maatschappelijk wenselijk acht en die de markt niet in stand kan houden.”

Het formele startpunt van de verzelfstandigingsoperatie van NS is het Overgangs-contract dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat in juni 1995 met NS is overeengekomen. Daarbij werd o.a. afgesproken dat niet alle treindiensten deel van het Overgangscontract zouden uitmaken, maar dat voor een aantal onrendabele, regionale treindiensten een aparte overeenkomst zou worden afgesloten. Op 20 maart 1996 heeft NS een brief naar de Minister van Verkeer en Waterstaat gestuurd, waarin deze treindiensten met naam worden genoemd. Voor deze treindiensten, die samen de contractsector vormen, is een aparte overeenkomst met NS afgesloten. In haar brief van 7 februari 1997, getiteld “Voornemen met betrekking tot de contractsector spoorvervoer” zet het Kabinet uiteen op welke wijze zij eerste stappen wil zetten op weg naar decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor het regionaal spoorvervoer.

### **Doelstelling decentralisatie regionaal spoorvervoer**

In de nota “De derde eeuw spoor: Marktordening personenvervoer per spoor” noemt het Kabinet als belangrijkste voordelen van de decentralisatie van het regionaal spoorvervoer (i) een betere integratie van het regionaal vervoer (stads-, streek- en spoorvervoer, collectief

vraagafhankelijk vervoer, taxivervoer), (ii) een rationelere afweging van de inzet van de modaliteiten, en (iii) een betere afstemming met de andere onderdelen van het regionale verkeers- en vervoerbeleid. Meer specifiek was in geval van de gedecentraliseerde treindiensten in Gelderland, Fryslân en Groningen de doelstelling van zowel het ministerie van Verkeer en Waterstaat als de betrokken provincies deze treindiensten minimaal in stand te houden en (door integratie van vervoerwijzen) te komen tot een beter OV-product.

## Marktwerving

De ontwikkelingen rond de invoering van marktwerving lopen grotendeels parallel aan de ontwikkelingen rond de decentralisatie van het verkeers- en vervoerbeleid in het algemeen en van het openbaar vervoer in het bijzonder. De sinds de jaren '60 sterk toenemende betrokkenheid van de overheid bij het openbaar vervoer heeft er toe geleid dat het openbaar vervoer één van de zwaarst gereguleerde sectoren van Nederland is. Met name de Europese integratie dwingt tot een verschuiving van (consumptieve) exploitatiesubsidies naar (productieve) overheidsinvesteringen in infrastructuur, tot liberalisering van de openbaar-vervoersektor, alsmede tot een sterke regionale oriëntatie van het beleid en bestuur.

In 1993 pleit de Commissie Brokx voor verzelfstandiging van openbaar-vervoerbedrijven en voor de invoering van beheerste, maar daadwerkelijke concurrentie tussen openbaar-vervoerbedrijven door het introduceren van aanbestedingssystematieken voor het openbaar vervoer. De commissie onderscheidt daarbij drie functies met betrekking tot het openbaar vervoer, te weten:

- ▶ De beleidsvoeringfunctie betreft onder meer het formuleren van algemene doelstellingen ten aanzien van het verkeers- en vervoerbeleid, de afbakening van concessiegebieden, het doelgroepenbeleid en de gewenste algemene kenmerken van de aangeboden vervoerdiensten;
- ▶ De ontwikkelingsfunctie betreft onder andere het beleid ten aanzien van de tarieven, de lijnvoering, de dienstregeling en het voertuigtype; en
- ▶ De uitvoeringsfunctie betreft het daadwerkelijk laten rijden van de vervoermiddelen, uitvoering geven aan de vastgestelde dienstregeling, de inzet van personeel, het management en het onderhoud van voertuigen.

De commissie adviseert om de beleidsvoeringfunctie een taak van de overheid te laten blijven, terwijl de ontwikkeling en exploitatie van netwerken in handen van vervoer-ondernemingen zou moeten komen te liggen, waarbij niet geldt dat beide functies persé door dezelfde onderneming uitgevoerd moeten worden.

Al voordat het rapport "Marktwerving in het Openbaar Vervoer" van de Commissie Brokx verschijnt, komt de Commissie De Boer ("Naar een vitaal en betaalbaar openbaar vervoer", 1994) tot de conclusie dat het openbaar vervoer binnen de huidige structuren niet in staat is om de dubbeldoelstelling, verbetering van de kostendekkingsgraad en selectieve groei, op eigen kracht te realiseren. Het Kabinet geeft daarop aan dat het door een fundamentele wijziging van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het openbaar vervoer en door de introductie van marktwerving beter gebruik wil maken van de marktkennis, creativiteit en innovatiekracht om de concurrentiepositie van het openbaar vervoer ten opzichte van de particuliere auto te verbeteren.

Op 22 mei 1993 wordt de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor het eerst ingelicht over een eventuele aanbesteding van het openbaar vervoer. Het doel van deze aanbesteding is om op een beheerste wijze ervaring op te doen met de openbare aanbesteding van concessies in het streekvervoer. Eind juni 1994 worden de busnetwerken in Zuidwest-Limburg en op Noord-Beveland daadwerkelijk aanbesteed<sup>8</sup>, en met ingang van het dienstregelingsjaar 1995/1996 is een 'nieuwe' vervoeronderneming in het gebied actief. Op Noord-Beveland is dat ZWN en in Zuidwest-Limburg VANCOM (inmiddels heeft ARRIVA de Nederlandse activiteiten van VANCOM overgenomen).

In december 1997 moeten de aanbestedingsactiviteiten van overheden worden gestopt. In een kort geding dat is aangespannen door de Vervoersbonden FNV en CNV, verbiedt de President van de rechtbank te Den Haag de Staat met onmiddellijke ingang zijn medewerking te verlenen aan enige aanbesteding van enige openbaar vervoer-voorziening zonder dat daarbij de praktische regels van de Commissie Laan worden nageleefd. In die zelfde periode oordeelt het College van Beroep voor het Bedrijfsleven dat de aanbesteding in Zeeland en Limburg in strijd is met de vigerende Wet Personenvervoer. Het College stelt de ZWN groep en de Hermes Groep in het gelijk en vernietigt het besluit tot gunning aan VANCOM, maar voor de aanbestedingen in Zeeland en Limburg heeft dit geen gevolgen.

Hoewel de eerste initiatieven op het gebied van marktwerking zich richten op aanbestedingen in het streekvervoer, zullen de komende jaren ook stappen worden gezet op weg naar een nieuwe marktordening van het spoorvervoer. Daarbij is gekozen voor een stapsgewijze ontwikkeling, waarbij eerst de treindiensten uit de contractsector worden gedecentraliseerd en door de dan verantwoordelijke overheid (verplicht) worden aanbesteed. Vervolgens zal, zodra er voldoende spoorwegcapaciteit beschikbaar is, worden overgegaan tot decentralisatie, gevolgd door aanbesteding van aparte stadsgewestelijke netwerken.

### **Doelstelling marktwerking**

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat beoogt middels marktwerking te komen tot een beter OV-product in termen van kwaliteit, gebruik en rendement. Verwacht wordt dat door marktwerking beter gebruik kan worden gemaakt van de marktkennis, creativiteit en innovatiekracht, hetgeen bijdraagt aan de doelstellingen die met en ten aanzien van het openbaar vervoer worden nagestreefd, te weten:

- ▶ Selectieve en regionaal gedifferentieerde toename van het aantal reizigers teneinde de bereikbaarheid en vitaliteit van, met name, stedelijke gebieden te verbeteren en de sociale functie van het openbaar vervoer beter te kunnen waarborgen.
- ▶ Substantiële verhoging van de kostendekkingsgraad.

### **Belangrijke aspecten bij marktwerking**

Vanaf het begin dat op bestuurlijk niveau over de introductie van marktwerking in het openbaar vervoer wordt gesproken, komt een aantal items steeds ter sprake, die ook tijdens het huidige onderzoek veelvuldig aan bod komen, zoals de concessieduur, tariefvrijheid, de bekostigingssystematiek en de positie van het personeel.

### *Concessieduur*

De Commissie Brox adviseert "dat een looptijd voor de concessies van circa 5 jaar, waarbij

<sup>8</sup> Zie voor een samenvatting van de ervaringen die rond deze experimenten zijn opgedaan: MuConsult (1999), *Aanbesteding interlokaal openbaar vervoer over de weg: Syntheserapport*.



de looptijd voor de railconcessies mogelijk langer zou kunnen zijn, een evenwicht kan brengen tussen de vereiste continuïteit en flexibiliteit". In de Wet Personenvervoer 2000 wordt de concessieduur gemaximaliseerd tot 6 jaar, zij het dat een vrijstelling kan worden verleend wanneer de concessie gepaard gaat met aanzienlijke investeringen in benodigde infrastructuur of in tram- of metromaterieel.

### *Tariefvrijheid en tariefdifferentiatie*

De directe bevoegdheden van de rijksoverheid voor het regionale tariefbeleid eindigen in principe met de inwerkingtreding van de Wet personenvervoer 2000 (1 januari 2001). Wel stelt het Kabinet daarbij als randvoorwaarden een vorm van nationale kaartintegratie door handhaving van de nationale vervoerbewijzen. Van de nationale vervoerbewijzen wordt zowel de prijs als de zoneringsgrenzen uiteindelijk door de Minister van Verkeer en Waterstaat vastgesteld, en dit vervoerbewijs fungeert dus de facto als bovengrens van de tariefstelling. Echter, in specifieke gevallen kan de Minister op verzoek van decentrale overheden besluiten de nationale vervoerbewijzen buiten werking te stellen (zie bijv. OV te water, nachtbusen, Interliners, Aggloliners en buurtbusen), en "op het moment dat de chipkaart operationeel is, zal de Minister van zijn bevoegdheid om het nationale tarief vast te stellen geen gebruik meer maken."

### *Bekostiging*

Op 1 januari 1998 is een nieuw bekostigingssysteem, het regiobekostigingssysteem, operationeel geworden. In dit systeem vormen de reizigersopbrengsten de prestatie-eenheid en zijn de Rijksbijdragegerechtigden niet langer de vervoerbedrijven, maar de voor het OV verantwoordelijke decentrale overheden. Deze overheden kunnen de rijksbijdrage (deels) doorgeven aan de binnen hun grenzen opererende vervoerbedrijven. Verder is het de bedoeling van het Kabinet om het regiobekostigingssysteem ook bij het regionaal spoorvervoer te gaan toepassen. Ook het nieuwe regiobekostigingssysteem is echter nog steeds op de WROOV-PLUS-systematiek gebaseerd, een systematiek die de Commissie Broxk ontoereikend achtte om het exploitatieresultaat bij vervoerondernemers in geval van tariefdifferentiatie vast te stellen.

### *Personeel*

Het rijdend personeel speelt een belangrijke rol bij het verbeteren van de klantgerichtheid om zo meer reizigers te trekken. Dit vraagt om speciale aandacht voor de personele aspecten van marktwerking, hetgeen heeft geleid tot de instelling van de Commissie Laan. Doel van de werkzaamheden van deze commissie was het optellen van aanbevelingen gericht op het vermijden van concurrentie op arbeidsvoorwaarden.

In oktober 1996 formuleert de Commissie Laan een aantal spelregels met betrekking tot de positie van het personeel bij de overgang van een concessie, die gedurende een periode van 10 jaar, gerekend vanaf het moment dat de aanbestedingssysteem feitelijk toepassing vindt, moeten worden gehanteerd. Uitgangspunt daarbij is dat werknemers die behoren tot het geheel of een gedeelte van de onderneming die wordt overgedragen, meegaan naar de verkrijger van de onderneming, waarbij:

1. De pensioenregeling van de werknemer gewaarborgd moet worden.
2. De spelregels ook gelden voor het personeel in dienst van de overheid.
3. Bij de bepaling van de omvang en de samenstelling van de werkgelegenheid welke betrokken is bij de overgang, ook de personen die een deel van hun taken verrichten voor (een gedeelte van) de onderneming of daarvoor op een indirecte wijze werkzaam

zijn, worden betrokken (indirect personeel).

4. Personeel dat bij overgang van een concessie overgaat blijft vallen onder de werkingssfeer van de oude CAO of de ambtelijke rechtspositieregeling.

## **Bijlage B Overzicht rapporten**

### **In 1999 verschenen rapporten**

1. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Onderdeel Procesevaluatie (1999, deel 1), 11 oktober 1999

### **In 2000 verschenen rapporten**

2. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Voormeting Fryslân, 1 maart 2000
3. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Voormeting Gelderland, 1 maart 2000
4. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Tussenrapportage 1999, 1 maart 2000
5. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Onderdeel Procesevaluatie (2000, deel 2), 12 juli 2000

### **In 2001 verschenen rapporten**

6. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Eerste nameting Fryslân, 29 juni 2001
7. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Eerste nameting Gelderland, 29 juni 2001
8. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Voormeting Groningen, 29 juni 2001
9. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Tussenrapportage 2000 (deel 2), 29 juni 2001
10. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Onderdeel Procesevaluatie (2001, deel 3), 31 oktober 2001

### **In 2002 te verschijnen rapporten**

11. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Nameting Groningen
12. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Voormeting Leeuwarden
13. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Voormeting Zuid-Holland
14. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Eindrapport Fryslân
15. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Tussenrapportage 2001 (deel 3)
16. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: Onderdeel Procesevaluatie (2002, deel 4)

### **In 2003 te verschijnen rapporten**

17. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:  
Nameting Leeuwarden
18. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:  
Nameting Zuid-Holland
19. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:  
Eindrapport Gelderland
20. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:  
Eindrapport Groningen
21. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:  
Tussenrapportage 2002 (deel 4)
22. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:  
Onderdeel Procesevaluatie (2002, deel 5)

### **In 2004 te verschijnen rapporten**

23. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:  
Eindrapport Leeuwarden
24. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:  
Eindrapport Zuid-Holland
25. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:  
Algehele Eindrapportage