

Terugblik

erfgoed

Kabinetsstandpunt Aanbestedingen Stads-  
en Streekvervoer

punt

Hoe verder?

Voorgenomen beleid



Ministerie van Verkeer en Waterstaat



# Kabinetsstandpunt

Aanbestedingen Stads-en  
Streekvervoer



# Achter



# grond

Sinds de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) per 1 januari 2001 in werking is getreden, hebben de decentrale overheden ervaringen op kunnen doen met de aanbestedingen in het stads- en streekvervoer. De Wp2000 verplicht de minister van Verkeer en Waterstaat de effecten en doeltreffendheid van het instrument aanbesteden in het stads- en streekvervoer te evalueren. In opdracht van het betreffende ministerie zijn de afgelopen jaren twee omvangrijke evaluatiestudies uitgevoerd om de ontwikkelingen van de aanbestedingen in het stads- en streekvervoer te volgen: *Evaluatie aanbesteding OV concessies* (Berenschot) en *Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer* (MuConsult). In aanvulling op deze studies is nog specifiek onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van het kostenniveau van de concessies in het openbaar vervoer (hierna: OV). De Tweede Kamer is bij brief van 15 augustus 2003 over de tussenresultaten geïnformeerd.

De evaluaties zijn uitgevoerd onder het streekvervoer en vervoer in kleine en middelgrote steden. In steden met vervoer uitgevoerd door GVB'en zijn nog geen aanbestedingen gehouden. Dit kabinetsstandpunt gaat in dit licht alleen in op de effecten van de aanbestedingen in en het toekomstig beleid voor het streekvervoer en vervoer in kleine en middelgrote steden. Omtrent het aanbestedingenbeleid voor de vier grote steden met GVB-vervoer zal de minister van Verkeer en Waterstaat een separaat standpunt aan de Staten-Generaal zenden.

## Proces

De onafhankelijke studies zijn onder begeleiding van de spelers in het veld uitgevoerd. Contact met het veld is belangrijk. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft daarom de afgelopen jaren en specifiek ten behoeve van de totstandkoming van dit kabinetsstandpunt regelmatig met de betrokken spelers van gedachten gewisseld. Hieraan is uitvoering gegeven door het instellen van een klankbordgroep voor de evaluatiestudie, door het ministerie georganiseerde symposia, overleg met de Stuurgroep Openbaar Vervoer, Mobis en de vakbonden en een vergadering van het Overlegorgaan Personenvervoer (hierna: OPV; dit advies is als bijlage bij dit standpunt

opgenomen) en het Nationaal Mobiliteitsberaad. Ook is van diverse betrokken partijen een schriftelijke reactie ontvangen op en naar aanleiding van het onderzoeksrapport naar de effectiviteit van de aanbestedingen. De input die uit deze afstemming is verkregen is bij de totstandkoming van dit kabinetsstandpunt betrokken.

Met de Tweede Kamer is in een algemeen overleg op 27 november 2003 overlegd over de aanbestedingen en de aanbestedingsverplichting voor het streekvervoer. De uitkomst uit dit overleg heeft mede zijn weerslag gevonden in dit kabinetsstandpunt.

De evaluatie van de effectiviteit van de aanbestedingen komt op een moment dat slechts een deel van de concessies is aanbesteed en over een korte periode is gemonitord. Op dit moment kan dus nog niet gesproken worden van een volledig uitgekristalliseerde ontwikkeling op de markt. De inzet van een nieuw instrument heeft immers tijd nodig om zijn volledige doorwerking te krijgen. Ook kan worden vastgesteld dat er op decentraal niveau geleerd wordt van de effecten en resultaten van aanbestedingen. Dit zal zijn uitwerking nog vinden in de realisatie van doelen in de toekomst. Desalniettemin is het kabinet van mening dat de resultaten tot nu toe al een voldoende stevig beeld geven van de richting van de effecten en daarmee een goed fundament voor de besluitvorming ten aanzien van de aanbestedingsverplichting voor het streekvervoer en vervoer in kleine en middelgrote steden.

#### Leeswijzer

Het voorliggende kabinetsstandpunt is ingedeeld in 2 delen. Deel 1 bevat een terugblik op de aanbestedingen. Het gaat hierbij om de effecten van de aanbestedingen, de knelpunten in processen van aanbesteding en de posities die spelers in het aanbestedingsproces vervullen. Het kabinet geeft in deel 1 haar visie op het aanbestedingenbeleid. De terugblik is gebaseerd op de beide evaluatiestudies, die door externe onderzoeksbureaus in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn uitgevoerd. Tevens is gebruik gemaakt van aanvullend onderzoek of onderzoek van spelers uit het veld. In dit standpunt wordt hiernaar verwezen of de betreffende onderzoeken zijn als bijlage opgenomen.

In deel 2 wordt ingegaan op het beleid voor de toekomst. Het kabinet geeft daar in aan tot welke maatregelen de geconstateerde resultaten en knelpunten aanleiding geven. Kernpunt daarbij is uiteraard de aanbestedingsverplichting en de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven. Het kabinet ziet de realisatie van het beleid als een taak van de decentrale overheden, vervoerbedrijven en het ministerie van Verkeer en Waterstaat gezamenlijk. In deel 2 zal daarom ook aandacht worden besteed aan de aanbevelingen voor en rollen van deze partijen.

VOOR INSTAPPEN



# Terugbl







## 1.1 Doelen en context aanbesteding

**In de nieuwe nationale beleidsnota voor verkeer en vervoer, de Nota Mobiliteit, zullen de klant- en vraaggerichtheid van het openbaar vervoer en doelmatigheid in de besteding van overheidsmiddelen en efficiency in de uitvoering van het vervoer, centraal staan. Daarbij wordt aan het OV vooral een belangrijke rol toegedicht in de verstedelijkte gebieden en op sterke, verbindende lijnen. De ambitie is een groei in deze gebieden te realiseren.**

Met de Wp2000 werd ook een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het OV-gebruik nagestreefd. Met de wet werd een wettelijke basis gecreëerd voor een beheerste en gefaseerde introductie van marktwerking in het regionaal openbaar vervoer. De verwachting hierbij was een zogenaamde dubbeldoelstelling te kunnen realiseren: enerzijds een verbetering van het aanbod van het openbaar vervoer en daarmee een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer, anderzijds een verbetering van de kostendekkingsgraad. Inmiddels is het doel ten aanzien van toename van de kostendekkingsgraad op basis van nieuwe inzichten en beleidsprioriteiten in de afgelopen jaren ontwikkeld en bijgesteld. Zoals ook blijkt in de Nota Mobiliteit wordt tegenwoordig niet meer gestuurd op een dergelijke sectorale indicator. In de verandering van de rijksbijdrage systematiek van een aan de reizigersopbrengsten gerelateerde naar een op regiokenmerken gebaseerde rijkssubsidie aan de decentrale overheid is dit ook terug te zien. De financiële doelstelling voor het OV is in dit licht de afgelopen jaren verruimd tot het doel efficiency en doelmatigheid in besteding van overheidsgeld.

**De achterliggende gedachte achter de Wp2000 was dat het introduceren van concurrentie in het openbaar vervoer leidt tot meer klantgerichtheid van de vervoerder en een betere prijs-kwaliteitsverhouding, hetgeen de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer voor de reiziger vergroot en de noodzakelijke efficiency tot gevolg heeft.**

Het streefbeeld daarbij was dat de aanbestedende decentrale overheden de vervoerders voldoende ruimte (ontwikkelfunctie) en de juiste prikkels zouden geven om de klant op te zoeken en deze een beter product te bieden. De wet ging er daarbij ook vanuit dat de decentrale overheden, in samenspraak met de vervoerbedrijven, in het eindbeeld tariefvrijheid zouden krijgen.

Bij de debatten met de spelers in het veld en in de Kamer bij de voorbereiding van de Wp2000 was er destijds veel discussie over de sociale functie. Sommige partijen waren van mening dat de concurrentie zou leiden tot versraling van het aanbod in de stille uren en gebieden. Waarborging van de sociale functie was daarom een belangrijk aandachtspunt.

Belangrijker nog was de bescherming van het personeel. De concurrentie mocht niet 'over de rug van de werknemer' plaatsvinden. De commissie Laan heeft zich daarom over deze kwestie gebogen, waarna uiteindelijk de 'personeelsparagraaf' in de wet is opgenomen. Deze speciale paragraaf bepaalt dat bij overgang van een concessie naar een andere vervoerder het personeel dat voor deze concessie werkt dient te worden overgenomen door de nieuwe vervoerder, inclusief de bijbehorende arbeidsvoorwaarden.

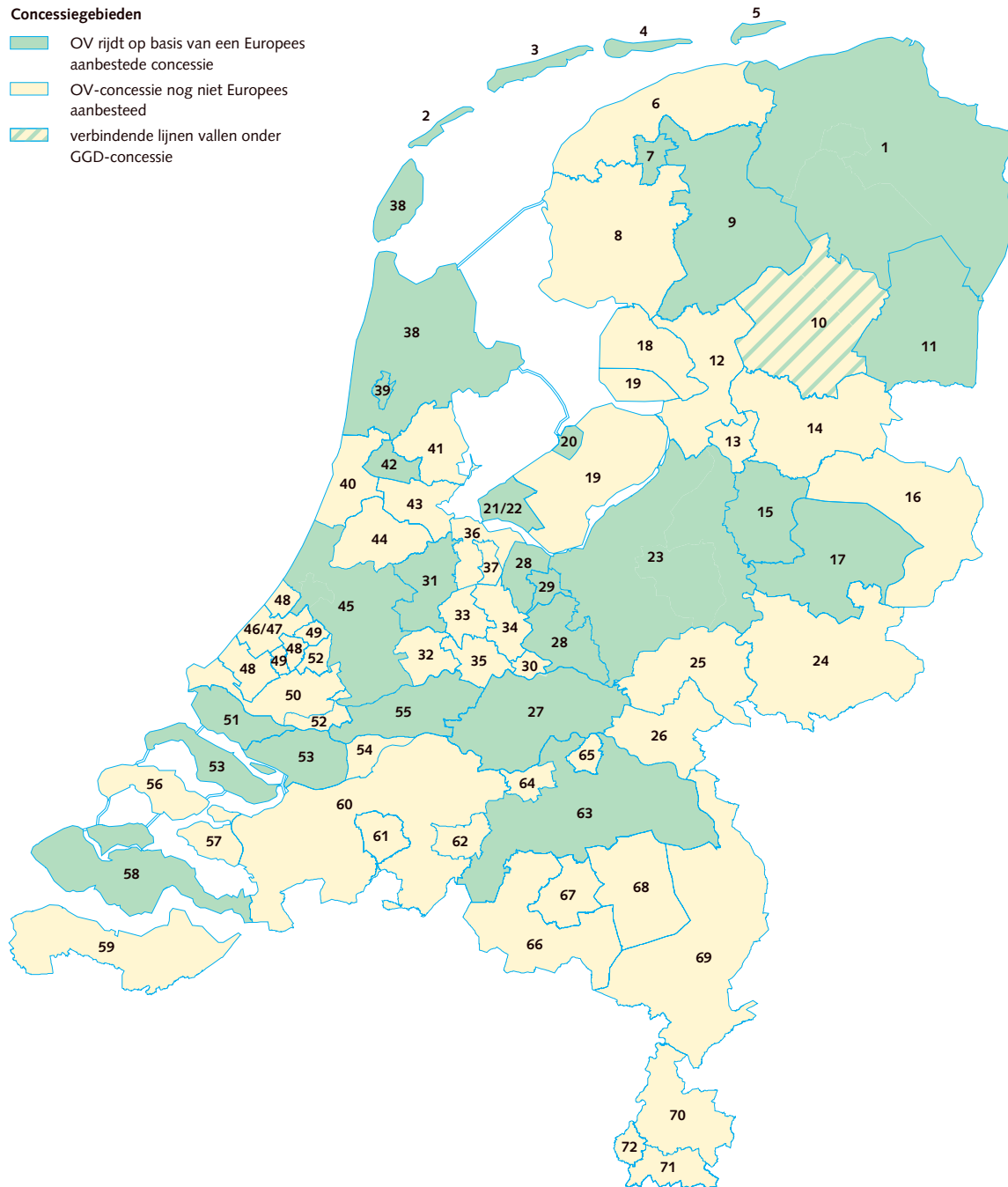
## 1.2 Stand van zaken implementatie

Op dit moment is de markt van het niet-GVB-vervoer reeds betwistbaar. Per 1 januari 2005 zal 41% van deze betwistbare omzet (totaal 0,9 miljard) zijn aanbesteed, dat wil zeggen dat op grond van die concessies vervoer zal worden verricht met een via aanbesteding verkregen concessie. Het streven was er in eerste instantie op gericht dat per 1 januari 2004 35% van de omzet van de betwistbare markt zou zijn aanbesteed. Dit percentage was op die datum niet bereikt, maar de huidige stand van zaken geeft goede redenen tot tevredenheid, omdat duidelijk is dat de meeste partijen bezig zijn hun voorbereidingen te treffen. Redenen voor sommige overheden om wat later van start te gaan met de aanbestedingen hebben te maken met de voorkeur om eerst anderen ervaring te laten opdoen, zodat daarvan geleerd kan worden. In het geval van de VOC-gemeenten heeft daarnaast ook de bestuurlijke onzekerheid, voor wat betreft de status van openbaar vervoersautoriteiten die inmiddels per 1 januari 2004 voor deze gemeenten is vervallen, een rol gespeeld.

Het kabinet concludeert dat de overheden iets langzamer van start zijn gegaan met de aanbestedingen dan verwacht, maar nu flink op stoom komen. De aanbestedingen voor de komende periode zijn inmiddels nagenoeg allemaal ingepland door de overheden. Zoals aangegeven zal per 1 januari 2005 41% van het betwistbare vervoer zijn aanbesteed. Voor 1 januari 2006 is de prognose circa 83%. Dit betekent dat er in 2005 een 'stuwmeer van aanbestedingen' zal zijn. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is in 2004 actief met de overheden in gesprek geweest om de aanbestedingen in gang te zetten. Hierbij zijn ook redenen voor het nog niet aanbesteden geïnventariseerd met als doel eventuele knelpunten weg te kunnen nemen. Daardoor is een deel van de overheden inmiddels alsnog gestart met de voorbereidingen.

### Concessiegebieden

- OV rijdt op basis van een Europees aanbestede concessie
- OV-concessie nog niet Europees aanbesteed
- verbindende lijnen vallen onder GGD-concessie



Aanbesteding gebiedsconcessies en concessieduur stand 1 januari 2005

|    |  |    |  |    |   |    |   |    |  |
|----|--|----|--|----|---|----|---|----|--|
| 1  | GGD-concessie<br>01.06.2004–15.12.2007           | 15 | Salland<br>14.12.2003–15.12.2009                   | 29 | Stadsdienst Amersfoort<br>15.12.2002–15.12.2008 | 45 | Rijn- en Bollenstreek/<br>Midden-Holland/Leiden<br>01.01.2005–01.01.2011  | 59 | Zeeuws-Vlaanderen<br>01.01.2002–01.01.2006 |
| 2  | Vlieland<br>01.01.2002–01.01.2008                | 16 | Twente<br>14.12.2003–15.12.2009                    | 30 | Wijk bij Duurstede<br>15.12.2002–15.12.2008     | 46 | Stadsvervoer Haaglanden bus   | 60 | West Brabant                               |
| 3  | Terschelling<br>01.01.2002–01.01.2008            | 17 | Zutphen-Hengelo-Oldenzaal<br>14.12.2003–15.12.2009 | 31 | Noordwest Utrecht<br>15.12.2002–15.12.2008      | 47 | Stadsvervoer Haaglanden tram  | 61 | Breda                                      |
| 4  | Ameland<br>01.01.2002–01.01.2008                 | 18 | Noordoostpolder Noord                              | 32 | Zuidwest Utrecht                                | 48 | Haaglanden streekvervoer  | 62 | Tilburg                                    |
| 5  | Schiemonnikoog<br>01.01.2002–01.01.2008          | 19 | Midden Flevoland                                   | 33 | Stadsvervoer Utrecht                            | 49 | Delft/Zoetermeer  | 63 | Oost Brabant<br>01.01.2002–01.01.2006      |
| 6  | Noord Fryslân                                    | 20 | Stadsvervoer Lelystad<br>01.01.2004–31.12.2009     | 34 | Heuvelrug                                       | 50 | Stadsvervoer Rotterdam  | 64 | Den Bosch                                  |
| 7  | Stadsvervoer Leeuwarden<br>02.02.2002–01.02.2008 | 21 | Stadsvervoer Almere<br>01.01.2004–01.01.2010       | 35 | BRU-Zuid  | 51 | Voorne Putten<br>01.01.2004–01.01.2010                                    | 65 | Oss  |
| 8  | Zuidwest Fryslân                                 | 22 | Streekvervoer Almere<br>14.12.2003–15.12.2009      | 36 | Het Gooi  | 52 | Regio Rijnmond streekvervoer  | 66 | De Kempen                                  |
| 9  | Zuidoost Fryslân<br>01.09.2002–01.09.2008        | 23 | Veluwe<br>14.12.2004–31.12.2010                    | 37 | Stadsvervoer Hilversum<br>15.12.2002–15.12.2008 | 53 | Hoekse Waard en<br>Goeree Overflakkee<br>01.01.2004 – 1 januari 2010      | 67 | Stadsagglomeratienet Eindhoven             |
| 10 | Zuidwest Drenthe                                 | 24 | Achterhoek   | 38 | Noord-Holland Noord<br>15.12.2002–15.12.2008    | 54 | Dordrecht   | 68 | De Peel                                    |
| 11 | Zuidoost Drenthe<br>12.12.2004–12.12.2010        | 25 | KAN Noord (Arnhem e.o.)                            | 39 | Stadsvervoer Alkmaar<br>15.12.2002–15.12.2008   | 55 | Alblasserwaard, Drechtsteden,<br>Vijfherenlanden<br>01.01.2003–31.12.2006 | 69 | Noord- en Midden-Limburg                   |
| 12 | Noordwest Overijssel                             | 26 | KAN Zuid (Nijmegen e.o.)                           | 40 | Haarlem IJmond                                  | 56 | Schouwen Duiveland  | 70 | Zuid-Limburg                               |
| 13 | Stadsdienst Zwolle                               | 27 | Rivierenland<br>01.01.2003–31.12.2008              | 41 | Waterland                                       | 57 | Tholen  | 71 | Heuvelland                                 |
| 14 | Noordoost Overijssel                             | 28 | Utrecht Oost<br>12.12.2004–15.12.2008              | 42 | Zaanstreek<br>12.12.2004–12.12.2010             | 58 | Midden Zeeland<br>01.01.2003–01.01.2009                                   | 72 | Maastricht                                 |
|    |  | 43 | Stadsvervoer Amsterdam                             | 43 | Stadsvervoer Amsterdam                          |    |   |    |  |
|    |  | 44 | Amstelland Meerlanden                              | 44 | Amstelland Meerlanden                           |    |   |    |  |

## 1.3 Effecten van aanbesteding

### Doelen Nota Mobiliteit

In paragraaf 1 is reeds aangegeven dat er een accentverschuiving heeft plaatsgevonden in de financiële doelstellingen ten aanzien van het OV. Dat is ook terug te vinden in de doelen die de decentrale overheden hanteren: toename van de kostendekkingsgraad komt daar niet expliciet in terug, kwaliteit van dienstverlening en optimale prijs-kwaliteitverhouding (efficiency) daarentegen wel. Op deze doelen en de doelen van de Nota Mobiliteit scoren de aanbestede gebieden over het algemeen beter dan de niet-aanbestede gebieden. In onderstaande thema's is dit verder toegelicht.

### Verbetering aanbod openbaar vervoer

Uit de evaluatiestudies blijkt dat er na aanbesteding sprake is van meer en/of beter openbaar vervoer (hierna: OV) voor hetzelfde subsidiebudget dat de overheid te besteden heeft. De toename van het aanbod van vervoer is gemiddeld 8 tot 10 %, gemeten in dienstregelingsuren (hierna: DRU's). Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in hogere frequenties en nieuwe (spits)lijnen. Er worden in de aanbestede gebieden over het algemeen veel nieuwe bussen ingezet, waardoor de toegankelijkheid verbetert en de algemene kwaliteit voor de reiziger toeneemt.

**In bijvoorbeeld de concessie Rivierenland (provincie Gelderland) zijn er na de aanbesteding 30% meer Dru's. Tevens zijn er nieuwe kaartsoorten geïntroduceerd. De aanbesteding in de Hoekse Waard/Goeree Overflakkee (provincie Zuid-Holland) leverde 7% meer Dru's, betere reisinformatie en meer aandacht voor marketing op. Bij een andere concessie in Zuid-Holland, de Bollenstreek, bood de winnende vervoerder ruim 20% meer Dru's, die worden ingezet voor verhoging van de frequentie, nieuwe verbindingen en uitbreiding van de bedieningsperiode. Tevens verschijnen er nieuwe lagevloerbussen en is er een verbeterde informatievoorziening (o.a. in alle bussen een haltdisplay en automatische halte afroep en op twintig belangrijke knooppunten dynamische reisinformatie) en een snelle invoering van de OV-chipkaart. In de concessie Voorne Putten (Stadsregio Rotterdam) zijn er hogere frequenties (van een 20 naar 15 minuten-dienst), nieuw materieel en dynamische reisinformatie als gevolg van de aanbesteding.**

### Verbetering klantwaardering en sociale functie

Door de toename/verbetering van het aanbod is er sprake van een verbetering voor de reiziger. Dit blijkt ook uit de klantwaardering. Hoewel er sprake is van stijgingen en dalingen op onderdelen en over de jaren, is de klantwaardering per saldo in de aanbestede gebieden hoger dan in niet aanbestede gebieden. Daarnaast duidt de toename/verbetering van het aanbod erop dat de sociale functie ruimschoots wordt gewaarborgd.

### Afname vervoervraag

Er lijkt, gezien het bovenstaande, potentie voor groei van de vervoeromvang. De laatste jaren is er echter gemiddeld genomen een landelijke trend van daling van de reizigerskilometers en de reizigersopbrengsten waar te nemen. Uit een analyse van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV; zie bijlage) blijkt dat de terugloop in de stads- en streekvervoer grotendeels is te verklaren uit het oplopende autobezit. Vanaf 1995 is er sprake van een trendmatige terugloop van het OV-gebruik in de totale vervoersprestatie, die sterk samenhangt met het toenemende aandeel van de mensen in de totale bevolking dat een auto bezit (een ontwikkeling die op zich weer zeer sterk samenhangt met de groei van het bruto binnenlands product). In de gebieden

en voor de reizen waar het gebruik van de auto voor de gebruiker weinig problemen met zich meebrengt (vanwege parkeerdruk, congestie), dus met name op het platteland en voor de sociaal/recreatieve motieven, gaat de terugloop in het OV-gebruik veel harder dan naar het werk en in de steden. Andere verklarende factoren voor de trend van terugloop van het OV-gebruik zijn het goede fietsweer in 2003 en, zij het in mindere mate, tariefontwikkelingen (een combinatie van reële prijsstijgingen van de nationale vervoersbewijzen in 2003 en diverse herzoneringen die decentrale overheden hebben doorgevoerd).

Een veelgehoorde verklaring voor afname van vervoeromvang is de economische recessie. De analyse leert echter dat de effecten van de recessie te diffuus zijn om de terugloop van het totale OV-gebruik te kunnen verklaren. Gezien het feit dat de totale rijksbijdrage over 2003 een half procent lager was dan in 2001, kunnen ook de bezuinigingen de terugloop van de vervoeromvang niet verklaren. De bezuinigingen krijgen pas, voor zover zij niet kunnen worden opgevangen met efficiencymaatregelen (door aanbesteding) of extra middelen vanuit de decentrale begrotingen, in 2004 of 2005 hun beslag in de dienstregelingen. Pas daarna is eventueel een effect op de vervoeromvang zichtbaar. Vast staat ook dat van een effect op de vervoeromvang door aanbod-afname door de aanbestedingen geen sprake kan zijn. In de aanbestede gebieden is er immers een toename in dienstregelingen geconstateerd.

Uit de evaluatie blijkt dat er geen verschil is in de daling van het OV-gebruik tussen de aanbestede en niet-aanbestede gebieden. Uit de beide evaluatiestudies blijkt wel dat in een aantal gevallen sprake is van een selectieve groei die voorkomt uit de keuze van de OV-autoriteiten om in te zetten op de verbindende lijnen. Dit gaat dan ten koste van de ontsluitende lijnen. In die gebieden laten de verbindende lijnen wel een reizigersgroei zien, maar niet voldoende om de daling bij de ontsluitende lijnen te compenseren.

In andere gevallen wordt soms meer OV op stille uren/plaatsen ingezet als gevolg van een politieke keuze voor de sociale functie, die tot uitdrukking komt in de bestekken van de aanbestedende overheid. Het gaat dan om meer aanbod, al dan niet vraagafhankelijk, op plaatsen en/of momenten waar weinig manifeste vraag is, maar de aanwezigheid van OV door de decentrale politiek wel van belang wordt geacht. Een merkbaar grotere vervoeromvang kan hier doorgaans echter niet van verwacht worden. De aanbestedingen brengen dan dus geen verandering in de dalende trend in de reizigersomvang. De effectiviteit van de aanbestedingen, in termen van de opbrengsten en reizigerskilometers per DRU, daalt dan ook in die gevallen: de uitbreiding van het aanbod leidt immers niet tot meer vraag. Toch kan zo'n keuze voor met name het platteland wel meerwaarde hebben; de betreffende overheid stelt blijkbaar alleen al de mogelijkheid voor de inwoners om zich zo te kunnen verplaatsen op prijs. Deze keuze is in de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling aan de regio.

### Toename efficiency

De toename/verbetering van het aanbod voor het zelfde budget duidt op een efficiencyverbetering. Deze efficiencyverbetering wordt mede mogelijk door gebruik van meer vraagafhankelijk vervoer en kleiner materieel. Daarmee wordt specifiek op de vraag ingespeeld maatwerk geboden en daardoor een efficiencyslag gerealiseerd. De realisatie van de efficiencyverbetering blijkt ook uit het feit dat het DRU-tarief in de aanbestede gebieden is gedaald. Cijfers lopen daarbij overigens uiteen. In een beperkte selectie van de eerste aanbestede gebieden is de DRU-prijs als gevolg van de aanbesteding met gemiddeld 7% gedaald. Betrokkenen geven in de evaluatiestudie aan dat er sprake is van een daling van 10 tot 15%. In een onderzoek onder alle concessiegebieden in Nederland (MuConsult, Ontwikkeling kostenniveau bij OV-concessies, zie bijlage) blijkt er in aanbestede gebieden een reductie van het kostenniveau te zijn van zo'n 10 tot 20%.

Ook in niet-aanbestede gebieden is er als gevolg van onderhandelingen met de zittende vervoerder een efficiencyverbetering waarneembaar. De bereidheid van de vervoerder om kosten te reduceren, lijkt vooral ingegeven door de dreiging van aanbesteding. De besparingen zijn echter kleiner dan de kostenreducties in de aanbestede gebieden en zijn vaak uitgesmeerd over meerdere jaren (in de vorm van kostenreductieprogramma's), terwijl de besparingen bij aanbestedingen onmiddellijk zijn, namelijk met ingang van de nieuwe concessie. De potentiële besparingen hangen in grote mate af van de onderhandelingskracht en –bereidheid van de OV-autoriteit.

Uiteraard maken de overheden ook kosten voor het proces van aanbesteden. Dat proces is ingewikkelder en daardoor tijdrovender en duurder dan de concessieverlening via onderhandse gunning zoals tot dusverre werd doorlopen. De inzet van fte's bij de onderhandse gunningen is gemiddeld genomen dan ook de helft van die bij de aanbestedingen. De kosten voor de decentrale overheden zijn echter fors lager dan de met de aanbesteding behaalde efficiencywinsten, zo blijkt uit de evaluatie.

Indien overigens uitgegaan zou worden van onderhandse gunningen in de toekomst, zouden de overheden ook kosten moeten maken om een indicatie te verkrijgen van de mate van marktconformiteit van het aanbod van de vervoerder. Gelet op de decentralisatie van de financiële middelen (Brede Doeluitkering) zullen de overheden immers een doelmatige besteding van deze middelen nastreven en hierop voor zichzelf regelmatig een toets willen uitvoeren. Voor een dergelijke toets zouden voor de onderhandse gunningen meer kosten gemaakt moeten worden dan nu het geval is door bijvoorbeeld het uitvoeren van een schaduw aanbesteding of benchmark. Wanneer in voorkomende gevallen burgers, het rijk of 'Europa' de overheden op doel- en rechtmatige aanwending van overheidsmiddelen aanspreekt, zijn de uitkomsten uit deze toets/benchmark ook relevant.

### Kostendekkingsgraad

Met de kostendekkingsgraad wordt in het evaluatieonderzoek de reizigersbijdrage bedoeld. De reizigersbijdrage is het aandeel van de opbrengsten in de totale omzet. De omzet is daarbij gedefinieerd als opbrengsten plus subsidie. Er treedt in de onderzoeksperiode een forse daling op van de reizigersopbrengsten, zoals hiervoor aangegeven, terwijl de exploitatiesubsidie in de onderzoeksperiode in absolute omvang feitelijk niet is afgenomen. Als resultaat hiervan daalt de reizigersbijdrage ofwel de kostendekkingsgraad. Dit geldt over de gehele linie (zowel in wel als niet aanbestede gebieden). De aanbestedingen brengen hierin geen verandering.

### Indicatoren van de Wp2000

Op verzoek van de Tweede Kamer is een aantal expliciete criteria opgenomen in de Wp2000 (artikel 143) waaraan de vraag naar de effectiviteit van de aanbesteding van OV-concessies dient te worden getoetst. Twee van de zeven indicatoren hebben bij nader inzien geen directe relatie met de wijze van concessieverlening (aanbesteden of onderhandse gunning). Het gaat hierbij om 'Gelijkblijvende of lagere tarieven voor reiziger' en 'Verbetering van de veiligheid van het openbaar vervoer'. Daarbij zijn ten aanzien van het voeren van regionaal tariefbeleid op dit moment de mogelijkheden nog beperkt. In onderstaand schema zijn de resultaten van de toets op de andere 5 wetsindicatoren schematisch weergegeven.

| Evaluatiecriterium WP 2000   | Waargenomen ontwikkeling  |
|--|---|
| <p><b>Toename van het aantal reizigerskilometers</b></p>   | <p>Landelijke afname; er is geen verschil tussen aanbestede en niet-aanbestede gebieden. Wel is differentiatie zichtbaar: er is sprake van selectieve groei op verbindende lijnen, daar waar door de overheden hier op is ingezet. Score: neutraal</p>  |
| <p><b>Betere dienstverlening</b></p>   | <p>Meer DRU's (dienstregelingen) en instroom nieuw materieel door aanbesteding. Ook wordt steeds meer actuele reisinformatie aangeboden. Score: positief</p>  |
| <p><b>Gelijkblijvende of lagere kosten voor de overheid</b></p>  | <p>Meer waar voor het geld, lagere DRU-tarieven door aanbesteding. Score: positief</p>  |
| <p><b>Behoud van werkgelegenheid in het openbaar vervoer en verbetering van de arbeidsomstandigheden van de ten behoeve van het openbaar vervoer werkzame personen (zie ook paragraaf 1.4.3)</b></p> | <p>De wet was gericht op behoud van werkgelegenheid. Dit doel is behaald; er zijn geen gedwongen ontslagen. Door aanbesteding en bezuinigingen is sprake van een afname van vooral indirect personeel (toegenomen efficiency), maar ook direct personeel. Door meer inzet kleinschalig vervoer verschuiving werkgelegenheid naar taxisector. Score: positief</p> <p>Verbetering van de arbeidsomstandigheden was geen direct doel, voorwaarde was wel geen verslechtering teweeg te brengen. Door aanbesteding, bezuiniging en verbeteren bedrijfsprocessen toename van de werkdruk, afbouw bedrijfsregelingen, echter wel binnen CAO OV, zoals in de wet beoogd, of meer inzet taxi CAO. Score: neutraal</p> |
| <p><b>Garanties voor bereikbaarheid en toegankelijkheid</b></p>  | <p>Bereikbaarheid verbeterd door meer aandacht voor minimumvoorzieningen bij aanbestedingen. Verbetering toegankelijkheid voertuigen door inzet van nieuw lagevloermaterieel. Score: positief</p>   |

Het kabinet concludeert dat aanbestedingen op de evaluatiecriteria van de wet neutraal tot positief scoren.

#### De laatste ontwikkelingen

In het algemeen kan worden gezegd dat de inzet van een nieuw instrument tijd nodig heeft om zijn volledige uitwerking te krijgen; er kan niet verwacht worden dat alle bedoelde effecten in korte tijd bereikt worden. Het kabinet refereert daarbij ook aan buitenlandse voorbeelden, waar er vaak sprake is van een grote efficiencysprong bij de eerste aanbesteding en vervolgens bij latere aanbestedingen een (extra) kwaliteitsslag.

Bij de evaluatiestudies is er sprake van een steekproef onder de eerste aanbestedingen. Ook al hebben de aanbestedingen nog niet volledig de tijd gehad om hun effect te sorteren, geven de onderzoeken een duidelijk beeld van de effecten. Meer recent gehouden aanbestedingen bevestigen dit beeld.

**Zo is de concessie Zaanstreek (OV-autoriteit Regionaal Orgaan Amsterdam) in juli gegund na aanbesteding waarbij er 16% minder subsidie wordt uitgekeerd en er tegelijkertijd 20 tot 25% meer DRU's, alsmede nieuw materieel en dynamische reisinformatie worden aangeboden.**

**Wat betreft groei van het OV-gebruik zijn er ook zeer positieve waarnemingen. Aansprekend voorbeeld is de concessie Zutphen-Hengelo-Oldenzaal waar zowel regionaal spoor als streekvervoer in een geïntegreerde concessie zijn aanbesteed. De vervoerder (Syntus) heeft het OV-aanbod met 40% (trein) tot 50% (bus) uitgebreid. Inmiddels is daar het OV-gebruik met 15 tot 20% toegenomen.**

Eveneens een aansprekend voorbeeld is Almere, waar na aanbesteding en vervolgens uitbreiding van het aanbod en inzet van nieuw busmaterieel, de vervoerder (Connexion) ook meer reizigers heeft weten aan te trekken.

Er is ook een ontwikkeling c.q. leereffect te constateren in het aanbestedingsgedrag van de decentrale overheden. In eerste instantie richtten de aanbestedende overheden zich relatief vaak op het kostenaspect, in de latere aanbestedingen krijgen kwaliteit en reizigersdoelstellingen wat meer aandacht. Zo is bijvoorbeeld Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) bezig met aanbestedingen waarin een zo hoog mogelijke groei van de reizigersopbrengsten een direct na te streven doel is. Vervoerders dienen feitelijk een zo goed mogelijk OV-aanbod te creëren en daarmee in de aanbestedingsprocedure een opbrengstengroeipercentage te ramen, waarop de OV-autoriteit in belangrijke mate de keuze voor de vervoerder baseert. Deze werkwijze is prikkelend voor de klantgerichtheid en creativiteit van de vervoerder. Andere overheden nemen de reizigerswaardering als element in de beloning van de vervoerder op (bonus/malus).

#### Regionaal spoorvervoer

In één van de studies is ook gekeken naar de effecten van decentralisatie en marktwerking bij het regionale spoor. Het gaat hier om de eerste experimenten in Groningen, Gelderland en Friesland. De experimenten met decentralisatie en aanbesteding of onderhandse gunning van het regionale spoorvervoer hebben over het algemeen geleid tot een uitgebreider en/of doelmatiger regionaal OV-systeem. In alle drie provincies is een veel doelmatiger treinexploitatie tot stand gekomen (hogere productiviteit personeel, inzet mobiele controleteams in plaats van een vaste conducteur en een veel lagere overhead bij de regionale vervoerder), terwijl in Gelderland en Friesland ook sprake was van een aanzienlijke uitbreiding van het OV-aanbod. Vergelijkbare effecten zijn ook geconstateerd bij de treindienstaanbestedingen die vrij recent na de onderzoeksperiode hebben plaatsgevonden, zoals die van het OV rond de treindienst Zutphen-Oldenzaal en die van de treindienst Zutphen-Apeldoorn. De samenhang tussen spoorvervoer en busvervoer is in de integrale concessies verbeterd. Dit alles heeft in de onderzoeksperiode geresulteerd in een toename van de vervoeromvang. Er is tevens sprake van een duidelijk toegenomen inzet en betrokkenheid van de decentrale overheden in deze provincies. Dit biedt de basis voor het voeren van een integraal, regionaal verkeer- en vervoerbeleid.



**Alhoewel het gebruik van het instrument aanbesteding gezien de korte tijd en de opgedane leerervaringen nog niet tot volledige wasdom is gekomen en er naar de mening van het kabinet dus nog meer uit te halen is, acht het kabinet de resultaten van de aanbestedingen al met al bemoedigend.**

## **1.4 Processen rondom aanbesteding**

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op enkele specifieke processen rondom de aanbestedingen en actoren die betrokken zijn bij de aanbestedingen, waarbij dit nu beperkt blijft tot een beschrijving van de waargenomen ontwikkelingen. In onderdeel 2 van dit kabinetsstandpunt wordt ingegaan op eventuele acties die hieruit voortvloeien om de processen en de resultaten van de aanbestedingen te verbeteren.

### **1.4.1 Ontwikkelfunctie**

De mogelijkheden die de vervoerders hebben c.q. krijgen van de opdrachtgevende overheid om de klant actief op te zoeken en een klantgericht product aan te bieden wordt de ontwikkelfunctie genoemd. De wet geeft geen regels met betrekking tot de plaats van de ontwikkelfunctie. Uitgangspunt in de memorie van toelichting van de wet is echter dat de aanbestedende decentrale overheden de vervoerders voldoende ruimte en de juiste prikkels zouden geven om de klant op te zoeken en een beter product te bieden.

In het evaluatie onderzoek wordt geconcludeerd dat in de aanbestede gebieden de ontwikkelfunctie vaker bij de overheden dan bij de vervoerders ligt, in vergelijking met niet aanbestede gebieden. De ontwikkelfunctie wordt, anders dan was verondersteld in de wet, door de overheden meer naar zich toe wordt toegetrokken. Een voorbeeld waaruit dit proces blijkt is de concessie Groningen-Groningen-Drenthe, waarvoor er een ontwikkelbureau door de overheden is opgezet.

Uit de meest recente aanbestedingen blijkt echter dat andere overheden juist meer vrijheden en prikkels gaan geven aan de vervoerder. Eerder is het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) al als voorbeeld genoemd waar die ruimte nadrukkelijk wordt gegeven en het opzoeken van de klant wordt gestimuleerd door de beoogde toename van de reizigersopbrengsten als element in de beoordeling van de aanbiedingen van de vervoerders mee te nemen.

Geconcludeerd kan worden dat er geen sprake is van een eenduidige beweging. Er is een proces gaande waarin overheden hun rol aan het zoeken en definiëren zijn. Daarbij is er sprake van een wisselwerking met de rol van de vervoerders, in die zin dat zij de ruimte die zij krijgen daadwerkelijk dienen te benutten.

## 1.4.2 Rol van de consument

De Wp2000 onderkent het belang van de inbreng van consumentenorganisaties in het aanbestedingstraject. Op grond van de wet zijn de OV-autoriteiten verplicht, voordat het Programma van Eisen wordt vastgesteld, advies te vragen. Uit de evaluatie blijkt dat er bij aanbestede concessies meer betrokkenheid is van consumentenorganisaties dan bij concessies die niet zijn aanbesteed. De wijze van betrekken verschilt ook tussen aanbestede en niet aanbestede concessies: bij aanbestede concessies is het betrekken 'zwaarder' omdat het veelal inspraak betreft, terwijl bij niet aanbestede concessies meer sprake is van informeren en adviseren.

**Uit een studie<sup>1</sup> onder consumentenorganisaties van het OPC<sup>2</sup> is gebleken dat de consumentenorganisaties het als een grote winst zien dat reizigersinspraak met de Wp2000 een wettelijke basis heeft gekregen. De inspraak heeft echter nog niet aan alle verwachtingen voldaan.**

Onervarenheid met de nieuwe situatie voor alle partijen, het gebrek aan eenduidige regels voor financiering en facilitering van platforms en de bemensing van de platforms worden daarbij als belangrijkste oorzaken gezien.

**Tevens geeft de evaluatiestudie van het OPC aan dat de reiziger te weinig als klant centraal staat. Ook Rover is deze mening toegedaan. Vervoerbedrijven lijken volgens Rover meer gericht op de wensen van de concessieverlener dan die van klant. Het kabinet onderschrijft dat dit bij sommige concessies het geval is. Hier ligt een relatie met de ontwikkelfunctie (zie ook de voorgaande paragraaf); daar waar de ontwikkelfunctie vooral ligt bij de decentrale overheid zal dit effect meer optreden en de vervoerder meer gericht zijn op de overheid. Daar waar de overheid in het bestek prikkels inbouwt als bonus/malusregelingen op basis van klanttevredenheid, zal de vervoerder de klant meer opzoeken.**

Het OPC en Rover bevelen in de evaluatie aan de positie van de consumenteninspraak wettelijk te versterken. Allereerst zouden zij, indien de consumentenorganisaties zich niet kunnen vinden in de motivatie voor afwijzing van adviezen, het geschil moeten kunnen voorleggen aan een onafhankelijke derde partij voor bindende toetsing, als een vorm van arbitrage. Tevens wordt aanbevolen dat concessieverleners wettelijk verplicht worden consumentenorganisaties afdoende te faciliteren.

<sup>1</sup> 'De klant centraal?', Een studie naar de positie van consumenteninspraak in het OV', OPC, juni 2004

<sup>2</sup> Ondersteuning collectief Personenvervoer aan Consumentenorganisaties; een organisatie ter advisering en ondersteuning van de regionale consumentenorganisaties en daardoor versterking van de invloed van de consument.

## 1.4.3 Personeel

Eerder is aangegeven dat de personeelsparagraaf in de wet is opgenomen om de positie van de werknemer te beschermen.

**De evaluatiestudies concluderen dat er bij de aanbestedingen geen sprake is van gedwongen ontslagen en concurrentie op arbeidsvoorwaarden. In die zin heeft de wet zijn beoogde uitwerking gehad. Er is echter wel sprake van een daling van de werkgelegenheid in het openbaar vervoer, als gevolg van verbetering van bedrijfsprocessen. Door afvloeiing van oudere werknemers enerzijds en de eerder genoemde toename van het aanbod anderzijds zijn gedwongen ontslagen ook niet nodig geweest. Uit de evaluatie blijkt dat door het optimaliseren van bedrijfsprocessen en daardoor een toename van het aantal rituren per chauffeur en het terugdringen van het ziekteverzuim, de werkdruk wel is toegenomen.**

Deze veranderingen voor het personeel zijn ingegeven door zowel de (dreiging van) aanbestedingen als de bezuinigingen.

Het kabinet is van mening dat men zich bij dit onderwerp moet realiseren dat overdracht van personeel en een hogere werkdruk wel door de wet voorziene c.q. beoogde effecten zijn, omdat de introductie van aanbesteding er immers vanuit ging dat vervoerders concessies van elkaar zouden overnemen en omdat een efficiënter openbaar vervoer immers niet gerealiseerd kan worden zonder een optimalisering van bedrijfsprocessen.

Tevens wordt in de evaluatiestudies geconstateerd dat er meer gebruik gemaakt wordt van de taxi-CAO door de toenemende inzet van klein materieel. De vakbonden beschouwen dit als ongewenste concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Het kabinet acht dit echter een onvermijdelijke consequentie van de als gevolg van de aanbestedingen en bezuinigingen ingezette rationalisering van het OV-aanbod die leidt tot een vraaggericht c.q. vraagafhankelijker OV-aanbod.

Ondanks de wettelijke regeling voor het personeel zijn er nog regelmatig knelpunten rondom de overdracht. Ten eerste betreft dit de informatie over de hoeveelheid en het soort personeel, die voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure door de zittende vervoerder aan de overheid moet worden geleverd. Deze informatie is nodig zodat inschrijvende partijen een goede inschatting kunnen maken van het personeel dat zij moeten overnemen. Er is in de praktijk vaak sprake van strategisch gedrag van de zittende vervoerder die er toe leidt dat te hoge ramingen worden gegeven. De opgave van het over te nemen personeel is regelmatig onderwerp van rechtszaken.

Een tweede knelpunt speelt vaak bij de feitelijke overdracht van het personeel naar de nieuwe vervoerder. De overdracht zorgt op zich al voor onrust onder werknemers. Dat is begrijpelijk. In de praktijk laten de vervoerders het personeel na de gunning echter nog lang in onzekerheid over wie wel en wie niet overgaat naar de nieuwe vervoerder. Logischerwijs versterkt dit de onrust onder het personeel. Daarbij is volgens de CNV, zo blijkt uit een schriftelijke reactie van deze vakbond, de tijd die de wet geeft om tot maatwerkafspraken te komen te kort.

Vervoerders en vakbonden geven aan dat een gedeelte van het indirecte personeel (bijvoorbeeld personeel op het hoofdkantoor) bij iedere aanbesteding in principe in aanmerking kan komen voor overgang. Dit geeft te veel onzekerheid. Zij pleiten ervoor dit personeel uit te zonderen van verplichte overgang zoals geregeld in de personeelsparagraaf, en het personeel bij de vervoerder te laten.

## 1.4.4 Strategische productiemiddelen

De Wp2000 beoogt voor zittende vervoerders en potentiële nieuwkomers een *level playing field* te waarborgen. Dit betekent dat bedrijven onder gelijke condities kunnen meedingen naar een concessie. Omdat er in de eerste aanbestedingen in het streekvervoer geluiden waren dat de strategische productiemiddelen materieel en stallingfaciliteiten een belemmering voor dit *level playing field* zouden kunnen vormen, heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat hiernaar apart onderzoek laten verrichten<sup>3</sup>.

Uit de studie blijkt dat op de materieelmarkt (bus) geen knelpunten spelen die een serieuze belemmering vormen voor de marktwerking. Er is wel sprake van imperfecties, die in de toekomst mogelijk problemen kunnen geven:

- Een gebrekkig functionerende markt voor *mid-life* bussen. Het feit dat er geen markt is voor *mid-life* materieel wordt (op dit moment) niet als knelpunt ervaren door de (grote) vervoerders omdat er tussen concessies wordt geschoven. Kleine toetreders hebben minder mogelijkheden tot intern doorschuiven van bussen en worden als zodanig geconfronteerd met extra kosten.
- Een continu proces van aanschaf van nieuwe bussen bij elke aanbesteding zal leiden tot kapitaalvernietiging omdat de ruimte van doorschuiven van *mid-life* materieel steeds geringer wordt en daarmee het waardeverlies steeds hoger.

Ten aanzien van de stallingen is de conclusie van het onderzoek dat indien de zittende partij eigenaar is van een uniek gelegen stalling er serieuze toetredingsbelemmeringen kunnen ontstaan. Een toetreders is gedwongen extra kosten te calculeren voor de onzekerheid rond de aanschafprijs van de unieke stalling of voor de alternatieve hoge exploitatiekosten. Dergelijke uniek gelegen stallingen komen in beperkte mate voor.

<sup>3</sup> 'Materieel en stallingen', uitgegeven door Adviesdienst Verkeer en Vervoer, uitgevoerd door Transtec/SEO, augustus 2004



Hoe ve

voorge

beleid



# rd er?

# nom en

## 2.1 Aanbestedingsverplichting

Hoewel omtrent de processen van aanbesteding zoals in deel 1 geschetst nog wel enkele kanttekeningen te plaatsen zijn, geven de waargenomen effecten het kabinet aanleiding vast te houden aan de ingezette lijn van aanbesteding.

**Gezien de gerealiseerde effecten bij de nu gehouden aanbestedingen en gezien de potentie van het instrument in de toekomst als alle leereffecten hun uitwerking hebben gehad, is het doorvoeren van de aanbestedingsverplichting voor het streekvervoer en vervoer in kleine en middelgrote steden voor het kabinet een logische stap. Dit was ook voorzien in de wet en sluit aan bij de beleidslijn voor het regionale spoorvervoer zoals deze reeds in de Concessiewet is vastgelegd.**

Het kabinet concludeert ook uit de contacten met het veld dat niet wordt getwijfeld aan het positieve effect van de aanbestedingen. Diverse partijen vragen echter de vrijheid om zelf te kunnen kiezen tussen openbare aanbesteding of onderhandse concessieverlening. Dit gaat het kabinet een stap te ver. De aanbestedingen zelf en het vooruitzicht van een aanbestedingsverplichting hebben reeds geleid tot effecten die anders nooit zouden zijn gerealiseerd. Deze effecten, vooral efficiencyverbetering en een beter OV-aanbod, zijn belangrijk voor het kunnen blijven verantwoord van het geven van subsidies aan het openbaar vervoer. Daarbij komt dat zonder de aanbestedingsverplichting partijen zullen 'verslappen', zo wordt ook in de evaluatie studie geconcludeerd. Zoals ook in de Nota Mobiliteit geschetst is het rijk, ook in een model waarin decentrale overheden de bevoegdheden hebben voor het regionaal OV, verantwoordelijk voor de kaders waarbinnen het OV tot stand komt. Gezien de positieve effecten van de aanbestedingen is het uitgangspunt voor het kabinet dus de verplichting tot aanbesteding.

**Er is daarbij serieus gekeken naar het creëren van meer ruimte en flexibiliteit voor de overheden en vervoerders, dit ten behoeve van de uitvoerbaarheid van de aanbestedingsverplichting. Het kabinet stelt in dit kader enkele beleidsaanpassingen voor.**

Onderstaand zullen deze specifieke aandachtspunten uit de beleidslijn nader worden toegelicht.

## **2.2 Ingangsdatum**

Het ingaan van de aanbestedingsverplichting voor het niet-GVB-vervoer is in de wet voorzien per 1 januari 2006. Kijkend naar de planning van de decentrale overheden kan geconstateerd worden dat het overgrote deel van de concessies op 1 januari 2006 zal zijn aanbesteed.

**Het kabinet houdt vast aan de verplichting tot aanbesteding. De aanbestedingsverplichting wordt echter een jaar later, op 1 januari 2007, ingevoerd.**

Het kabinet heeft daarbij de volgende overwegingen gemaakt:

- Op 1 januari 2006 zal naar verwachting nog ongeveer 17% van het niet-GVB-vervoer niet zijn aanbesteed. Bij de 'achterblijvers' is er in een aantal gevallen sprake van specifieke kenmerken van een concessie, (bijvoorbeeld trolley Arnhem, Phileas Eindhoven), waardoor aanbesteden voor 1 januari 2006 niet haalbaar is. Een aantal andere overheden koos voor een ander tijdschema of geeft de voorkeur aan onderhandse gunning, hetgeen niet overeenstemt met de geest van de wet. Deze overheden zijn hierop en op de consequenties ervan gewezen. De concessies die op 1 januari 2006 nog niet zijn aanbesteed, vervallen volgens de wet op die datum. Dit is een situatie die veel onzekerheid oproept en onwenselijk is. Door het schuiven met de datum is het vervallen van concessies pas een jaar later aan de orde. Op dat moment is een ontheffingenregime voor specifieke gevallen in werking.
- Een andere belangrijke reden voor het verschuiven van de ingangsdatum is het feit dat er voor 1 januari 2006 een 'stuwmeer' van aanbestedingen ontstaat, dat de kwaliteit van de aanbiedingen van de vervoerders en de mate van concurrentie bij deze aanbestedingen niet ten goede komt. Door het verschuiven van de datum schuift ook een klein aantal aanbestedingen op en ontstaat er een betere spreiding.

De aanbeveling in de evaluatie om de plicht in te voeren, maar daarbij 1 of 2 jaar te schuiven met de ingangsdatum wordt om bovenstaande redenen door het kabinet opgevolgd. Met het opschuiven van de ingangsdatum wordt tegemoet gekomen aan de door de overheden en diverse vervoerbedrijven aan de minister van Verkeer en Waterstaat kenbaar gemaakte wens tot verschuiven van de ingangsdatum met 1 of 2 jaar. Het kabinet acht één jaar voldoende om de bovengenoemde problematiek op te lossen.

De keuze van het kabinet voor dit uitstel betekent geenszins dat afstel van de aanbestedingsverplichting aan de orde is. Met de overheden die nog concessies moeten aanbesteden, zal de minister van verkeer en Waterstaat afspraken maken over de planning van hun aanbestedingen. Hiermee wordt bereikt dat (1) alle concessies (met uitzondering van enkele specifieke gevallen) op 1 januari 2007 daadwerkelijk zijn aanbesteed en dat (2) er voldoende spreiding in de tijd is om het 'stuwmeer' te verminderen.



## 2.3 Flexibiliteit concessietermijn

Overheden en vervoerbedrijven hebben gepleit voor het inbouwen van meer flexibiliteit in het hanteren van het aanbestedingsinstrument. In de evaluatie wordt in dit kader aanbevolen om te komen tot een systeem waarbij een concessie die na een procedure van openbare aanbesteding is gegund, onderhands kan worden verlengd bij de zittende vervoerder. Dit onder de voorwaarde dat deze vervoerder bepaalde prestaties heeft bereikt. Het systeem van de wet is er echter niet op gericht aanbestedingen en onderhandse gunningen af te wisselen. De flexibiliteit kan wel gezocht worden binnen de concessieperiode. Overheden willen steeds vaker tussentijdse ijkmomenten in de concessies inbouwen om zodoende de vervoerder goed te kunnen aansturen. Diverse overheden hebben in dat kader een concessie afgesproken waarbij de 6-jarige concessie na 4 jaar kan worden beëindigd indien de vervoerder vooraf vastgestelde targets niet bereikt heeft. Een meting dient hiertoe echter al na twee jaar worden ingezet, om in geval van het beëindigen van de concessie een nieuwe aanbestedingsprocedure tijdig te kunnen afronden.

**In dit kader is het kabinet voorstander van het verlengen van de concessie-duur van 6 naar 8 jaar, indien de decentrale overheid een tussentijds ijkmoment wil inbouwen en de voorwaarden van een dergelijk ijkmoment door de decentrale overheid vooraf zijn bepaald en in de concessie zijn vastgelegd.**

Op deze manier kunnen de opdrachtgevende overheden desgewenst voldoende tijd nemen om tussentijds te toetsen en zo vast te stellen of aan de voorwaarden, zoals aangegeven in het programma van eisen, is voldaan. Worden de vooraf gestelde doelen niet gehaald dan kan de concessie worden beëindigd. Is dit wel het geval dan kan de concessie nog een periode worden verlengd. Het maximum van 8 jaar mag echter niet worden overschreden. De periode van 8 jaar is gekozen vanwege Verordeningvoorstellen van de Europese Commissie<sup>4</sup>, waarbij 8 jaar de maximale periode is (zie ook paragraaf 2.10)

## 2.4 Ontheffingen

De huidige wet biedt geen mogelijkheid voor een ontheffing van de verplichting tot aanbesteding voor het niet-GVB vervoer. Het kabinet stelt voor dit mogelijk te maken bij specifieke omstandigheden via een algemeen ontheffingenregime.

**Uitgangspunt van het nieuwe ontheffingenregime is dat dit in het belang van de reiziger moet zijn. De ontheffingen hebben nadrukkelijk een tijdelijk karakter.**

Het kabinet denkt bij de invulling van een ontheffingenregime aan de volgende criteria:

- Ontheffing om te voorkomen dat innovatie wordt belemmerd. Het gaat hier met name om innovaties die bij een aanbesteding niet tot stand zouden komen, bijvoorbeeld een experiment met een nieuwe vorm van infrastructuur. De aanbestedingsverplichting kan in die gevallen voor maximaal de duur van een concessieperiode worden uitgesteld.
- Ontheffing voor overgangssituaties (overgangsregime). Voorbeelden hiervan zijn lopende innovaties, lopende discussies over gebiedsindeling en ontheffing ten behoeve van afstemmen van intermodale aanbestedingen. Het uitstel van de aanbestedingsverplichting zal beperkt zijn, bijvoorbeeld één of maximaal twee jaar.

<sup>4</sup> Gewijzigd voorstel voor een verordening betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van openbare diensteisen en de gunning van openbare dienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (wijziging van verordening 1191/69)

**Het ontheffingenregime is nadrukkelijk geen vrijbrief en geldt slechts voor specifieke situaties. In alle gevallen zal de minister van Verkeer en Waterstaat de noodzaak tot een ontheffing voor de specifieke casus beoordelen. Uiteraard dient in al deze gevallen de noodzaak te worden aangetoond door de decentrale aanbestedende overheid. De minister van Verkeer en Waterstaat kan bij de verlening van de ontheffing aanvullende voorwaarden stellen.**

Met een dergelijk regime wordt grotendeels tegemoet gekomen aan de behoeften van de markt, blijft er voldoende spanning op de marktwerking en wordt voldoende ruimte geboden voor innovatieve ontwikkelingen. Een specifieke uitwerking van dit regime in wet- en regelgeving wordt op dit moment door het ministerie van Verkeer en Waterstaat voorbereid. Een toetsingskader voor de beide hoofdcriteria is daar onderdeel van.

## **2.5 Verbetering van processen van aanbesteding**

In deze paragraaf gaat het kabinet in op de wenselijkheid van acties op de specifieke processen zoals genoemd in paragraaf 1.4.

### **2.5.1 Ontwikkelfunctie**

Zoals gezegd is er geen sprake van een eenduidige beweging. Er is een proces gaande waarin overheden hun rol aan het zoeken en definiëren zijn. Dit is een leerproces. Het kabinet ziet geen reden om op dit moment in dit proces te interveniëren.

Het kabinet acht het wel van belang dat er voldoende kruisbestuiving plaatsvindt tussen de overheden om op dit punt van elkaar te leren. Kennisuitwisseling is hierbij van belang. De overheden dienen hiervoor aandacht te hebben. Ook ligt hier een belangrijke rol voor het CVOV.

Het kabinet vindt het belangrijk dat gemonitord wordt wat er met de plaats van de ontwikkelfunctie gebeurt en of dit van invloed is op de effecten die met aanbesteding worden behaald. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zal daarom de komende periode ontwikkelingen in de regio nauwgezet volgen.

### **2.5.2 Rol van de consument**

In paragraaf 1.4 is beschreven dat de inspraak nog niet aan alle verwachtingen heeft voldaan, vanwege de onervarenheid met de nieuwe situatie voor alle partijen, het gebrek aan eenduidige regels voor financiering en facilitering van platforms en de bemensing van de platforms. Reizigersorganisatie Rover en het OPC pleiten voor het wettelijk versterken van de positie van de consumenteninspraak door het introduceren van een onafhankelijke derde partij voor bindende toetsing in geval van geschillen.

De kaders van de consumenteninspraak liggen vast in de wet. Bij besluiten van de decentrale overheid, zoals vaststelling van een programma van eisen of het verlenen van een concessie, is via de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep mogelijk.

De kaders in de Wp2000 zijn door de minister van Verkeer en Waterstaat via de Concessiewet, die per 1 januari 2005 in werking zal treden, inmiddels aangescherpt. Deze versterking van de positie van de reiziger is gevonden in de vorm van gekwalificeerd advies (artikel 31). Daarbij

geldt dat (1) de concessiehouder, wanneer deze een definitief besluit neemt dat afwijkt van het advies, dit moet motiveren en (2) consumentenorganisaties de mogelijkheid hebben om de motivering van een besluit dat afwijkt van het advies, ter toetsing aan de rechter voor te leggen. Ook de regels ten aanzien van consumentenadvies aan de overheid, bij het verlenen of wijzigen van de concessie, zijn in de Concessiewet aangescherpt (artikel 27).

Het consumentenadvies dient tijdig worden gevraagd en de consumentenorganisatie dient door de overheid op de hoogte te worden gesteld van de wijze waarop aan het uitgebrachte advies gevolg wordt gegeven.

**Het kabinet vindt het de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden om te zorgen dat de reizigersinspraak binnen de kaders van de wet op een goede manier vormgegeven wordt. Het is belangrijk dat de overheden daartoe transparante procedures vastleggen waarmee representatieve vertegenwoordiging van de klant gewaarborgd is en voldoende waarde aan de adviezen wordt gehecht.**

Het OPC is een andere speler, welke is ingesteld om de regionale consumentenplatforms te adviseren over representatieve vertegenwoordiging, het uitoefenen van invloed en het geven van een kwalitatief goed advies. Ook daarmee zal de consumenteninspraak verbeteren. Het OPC wordt door het ministerie van Verkeer en Waterstaat gefinancierd en zal in 2005 op doeltreffendheid worden geëvalueerd.

Geconstateerd is (zie paragraaf 1.4) dat de reiziger nog onvoldoende centraal wordt gesteld door de vervoerders. Om de reiziger meer als klant centraal te stellen is een bepalende rol weggelegd voor de decentrale overheden, die de voorwaarden en prikkels voor de vervoerders in de concessie neerleggen. Hier ligt nadrukkelijk een relatie met de ontwikkelingsfunctie en de zorg voor de overheden om (de kwaliteit voor) de reiziger in de aansturing van de vervoerbedrijven centraal te stellen.

## 2.5.3 Personeel

In paragraaf 1.4 is beschreven dat

- de optimalisatie van de bedrijfsprocessen de werkdruk heeft doen toenemen.
- er een gebrek is aan afstemming tussen de diverse cao's.
- informatieverstrekking door de zittende vervoerder aan de decentrale overheid niet altijd soepel verloopt
- feitelijke overdracht van het personeel te wensen overlaat

Via de Wijzigingswet op de Wp2000, welke 20 augustus 2004 in werking is getreden, heeft de minister van Verkeer en Waterstaat reeds de bepalingen omtrent informatieverstrekking over het personeel aangescherpt. Alles overziende is het kabinet van mening dat de personeelsparagraaf functioneert zoals beoogd en er op dit moment geen aanleiding is de wetgeving ten aanzien van de personeelsparagraaf verder aan te passen. De personeelsparagraaf die in de wet is opgenomen om de positie van de werknemer te beschermen, heeft zijn beoogde uitwerking gehad, zo is immers geconcludeerd. Daarbij moet men zich realiseren dat overdracht van personeel en hogere werkdruk wel door de wet voorziene c.q. beoogde effecten zijn, omdat de introductie van aanbesteding er immers vanuit ging dat vervoerders concessies van elkaar zouden overnemen en omdat een efficiënter openbaar vervoer immers niet gerealiseerd kan worden zonder een optimalisering van bedrijfsprocessen. Uiteraard dienen de processen van overdracht zo soepel mogelijk te verlopen.

## **Het kabinet ziet in dit kader nadrukkelijk een noodzaak tot overleg tussen vervoerbedrijven en overheden, vervoerbedrijven onderling en tussen werkgevers en werknemers om bovenstaande knelpunten weg te nemen en processen beter te doen verlopen. De noodzaak tot dit overleg wordt door de betrokken partijen ook onderkend.**

Het is nadrukkelijk een zaak van de vervoerders om de afstemming van CAO's (openbaar vervoer, taxi, besloten busvervoer) vorm te geven. Dit wordt belangrijker naarmate personeel vaker op andere modaliteiten zoals de taxi kan worden ingezet. Het is tevens van belang voor de opening van de markt van de gemeentelijke vervoerbedrijven.

Voor een goed verloop van de processen van feitelijke overdracht is afstemming en informatie-uitwisseling tussen decentrale overheid en vervoerder noodzakelijk. Vervoerders zijn aan zet om de feitelijke overdracht goed te laten verlopen en personeel tijdig te informeren en te betrekken. Berenschot beveelt in dit kader aan dat vervoerders in overleg met de werknemers afspraken maken over de personeelsopgave en over de procedures bij personeelsoverdracht en de betrokkenheid van het personeel hierin. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Daarnaast dienen de opdrachtgevende overheden te zorgen dat er voldoende tijd tussen de gunning en de exploitatie van de concessie ligt, zodat vervoerders en werknemers voldoende tijd hebben voor overleg en het maken van afspraken over de overdracht van personeel.

De ontwikkelingen betreffende processen rondom het personeel zullen nauwlettend worden gevolgd. Het onderwerp is ook onderdeel van de nog volgende wetsevaluatie. Punten die door onder andere de vakbonden zijn ingebracht worden daarin meegenomen. Zo zal bijvoorbeeld het vraagstuk van de verplichte overgang van (een deel) van het indirecte personeel (zie 1.4.3) nader worden beschouwd.

## **2.5.4 Strategische productiemiddelen**

Geconstateerd is dat er voor het busmaterieel geen knelpunten zijn. Een aandachtspunt is wel de vraag van decentrale overheden om nieuw materieel in de bestekken bij iedere nieuwe aanbesteding. De overheden zouden van te voren een inschatting moeten maken van de kosten en baten die met de invoering van nieuw materieel gemoeid zijn; marktonderzoek naar reizigersvoorkeuren zou hier een onderdeel van kunnen zijn. De overheden zouden daarbij zoveel mogelijk functionele eisen moeten stellen in plaats van technische eisen. Daarbij zou, indien technische eisen worden gesteld, gestreefd moeten worden naar standaardisatie.

## 2.6 Reactie van het OPV

Een concept van het beleidsstandpunt is met het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV) besproken. Het advies is als bijlage bij dit kabinetsstandpunt bijgevoegd. Het OPV onderschrijft de definitieve keuze van het Kabinet voor het instrument van aanbesteding. De medeoverheden geven aan voorstander te zijn van het instrument aanbesteding, maar geven er de voorkeur aan de *verplichting* tot aanbesteding uit de Wp2000 te laten vallen en de afweging wel of niet openbaar aan te besteden over te laten aan de medeoverheden. In paragraaf 2.1 is aangegeven dat het kabinet geen voorstander is van deze optie.

Het OPV is voorstander van uitstel van de ingangsdatum van de aanbestedingsbeleid met 1 of 2 jaar en van vergroting van de flexibiliteit door verlenging van de maximale concessieperiode tot 8 jaar, waarbij aanbestedende overheden de mogelijkheid krijgen een concessie binnen die periode eenmalig onderhands te verlengen. Het OPV is daarbij van mening dat er een wettelijke mogelijkheid moet zijn om, op basis van zwaarwegende gronden, ontheffing op de aanbestedingsverplichting te verlenen.

Het kabinet concludeert dat het OPV, afgezien van afwijkende mening van de overheden over de invoering van de aanbestedingsverplichting, kan instemmen met alle onderdelen van de voorgestelde beleidslijn.

Het OPV onderschrijft dat er geen eenduidig beeld uit het onderzoek naar voren komt over de plaats waar de ontwikkelfunctie het beste kan worden ondergebracht en kan instemmen met de aanbeveling in het evaluatierapport dat vervoerbedrijven in overleg met werknemers afspraken maken over personeelsopgave en personeelsoverdracht bij overdracht van een concessie. Het OPV is van mening dat er meer eenduidige kaders ten aanzien van regionale consumentenplatforms moeten komen om de rol van de consument te versterken, waarbij wel ruimte is om in te spelen op regionale verschillen. De decentrale overheden dienen hiervoor een kader te ontwikkelen en hierover eenduidige afspraken te maken met de consumentenplatforms.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de partijen in het veld uitgenodigd schriftelijk te reageren naar aanleiding van de evaluatiestudie en standpunten kenbaar te maken. Een samenvatting van deze ontvangen reacties en van de reacties in diverse overleggroepen zijn als bijlage bijgevoegd, met daarbij de reactie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat hoe met de ingebrachte punten wordt omgegaan.

## 2.7 Adviezen van de Raad voor V&W

In 2004 heeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat een aantal adviezen uitgebracht die betrekking hebben op het openbaar vervoer en de aanbestedingen. Op het rapport 'Hoezo marktwerking?' heeft de minister van Verkeer en Waterstaat al bij brief van 31 maart 2004 gereageerd.

In het advies 'De waarde van het openbaar vervoer' geeft de Raad aan dat de waarborging van de publieke belangen van het openbaar vervoer valt of staat met de invulling die vervoersautoriteiten geven aan het programma van eisen voor de concessies. De Raad concludeert dat vervoersautoriteiten de belangen proberen te borgen via het stellen van (te) gedetailleerde eisen aan de vervoerder en zelf zo de ontwikkelfunctie op zich nemen,

wat ten koste van efficiëntie en het gebruik van expertise bij vervoerders. Het kabinet concludeert dat dit in de eerste aanbestedingen vaak het geval was, maar constateert echter ook dat in latere aanbestedingen meer ruimte wordt gegeven aan vervoerders (zie ook paragraaf 1.4.1).

De Raad vindt dat de systematiek van de Wp2000 een optimale borging van de publieke belangen van het openbaar vervoer bemoeilijkt. Op basis daarvan en in het licht van het decentralisatiebeleid adviseert de Raad de concessiesystematiek los te laten.

De werking van de concessiesystematiek was geen onderwerp van de evaluatie en zal in de komende wetsevaluatie aan de orde komen. Het kabinet wil nadrukkelijk de concessiesystematiek handhaven. De concessiesystematiek staat op zichzelf bij geen van de spelers in het veld ter discussie.

De Raad geeft in hetzelfde rapport ook aan dat de positie van de gebruiker bij het regionaal openbaar vervoer van groot belang is en zou moeten bestaan uit de volgende onderdelen:

- Betrokkenheid (in adviserende zin) bij de beoordeling van vervoerders door de aanbestedende overheid.
- Gekwalificeerd adviesrecht voor bepaalde onderwerpen.
- Duidelijke klachtenregeling in afspraken tussen aanbestedende overheid en vervoerder. De klachten afhandeling is een zaak tussen vervoerder en klant.
- 'Adviesraden' moeten een zekere professionaliteit hebben. De opdrachtgever, de regionale overheid, organiseert dit en zorgt voor professionele ondersteuning, zodat er een goede afvaardiging van de klant is.

Het kabinet ondersteunt deze visie. Enkele aspecten zijn reeds in de Wp2000 geregeld, waarbij het tweede punt nog in werking moet treden met de Concessiewet. Ten aanzien van de zorg voor een goede reizigersinspraak deelt het kabinet de visie van de Raad dat de decentrale overheid hier de verantwoordelijkheid draagt. Aanvullend heeft hier, ten behoeve van de professionaliteit van consumentenplatforms en bijbehorende kwaliteit van de reizigersinspraak, het OPC een belangrijke rol. In paragraaf 2.5.2 is op deze punten reeds ingegaan.

## 2.8 Europees kader

In Europees verband ligt al geruime tijd het gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van openbare diensteseisen en de gunning van openbare dienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren op tafel. Bij de totstandkoming van de Wet personenvervoer 2000 is al met het Europese gedachtegoed rekening gehouden. De structuur van de Wp2000 is in lijn met ontwerp Europese regelgeving.

Na eerste lezing van het Europese Parlement is het voorstel door de Europese Commissie op verschillende punten geamendeerd. Een belangrijk vraagpunt hierbij is of de aanbestedingsverplichting breed moet worden ingezet en of deze ook voor gemeentediensten en het hoofdrailnet van toepassing zou moeten zijn. De aanpassingen van de Europese Commissie gaven in het gewijzigde voorstel het beeld te zien van ruimere ontheffingsmogelijkheden voor railgebonden vervoer (ook voor tram en metro) maar er werd onverkort vastgehouden aan de aanbesteding van het busvervoer. Op Raadsniveau kon vervolgens geen overeenstemming over het gewijzigde voorstel worden bereikt. De twee belangrijkste redenen hiervoor waren de wens van enkele landen, waaronder Frankrijk, het hoofdrailnet uit te sluiten alsmede de mogelijkheid te bieden het busvervoer in de steden uit te sluiten.

Inmiddels is in Europees verband duidelijk geworden dat in ieder geval op een goede manier verantwoording af moet kunnen worden gelegd over door de overheid verschafte financiële middelen. In de 'Altmark- casus' heeft het Hof van Justitie een oordeel gegeven over de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan wil er in een dergelijk geval geen sprake zijn van staatssteun. De exacte interpretatie van deze zaak voor de openbaar vervoersector is nog niet geheel helder. Wel is duidelijk dat indien decentrale overheden niet tot aanbesteding overgaan zij via een andere weg helderheid zullen moeten bieden omtrent de verantwoorde inzet van financiële middelen.

De afgelopen maanden is de Europese Commissie druk bezig geweest opnieuw een gewijzigd nieuw voorstel te formuleren. De achterliggende gedachte is nog steeds verplichte aanbesteding maar het bereik wordt beperkt. De eerste signalen zijn dat er tegemoet wordt gekomen aan de wens van het Europese Parlement om het hoofdrailnet en de gemeentediensten in complexe stedelijke netwerken uit te sluiten. Voor deze beiden betekent het wel dat als gevolg van het Altmark arrest het openbaar vervoer op basis van 'real costs' moet worden aangeboden. Ook zullen de betreffende gemeentediensten bij onderhandse gunning aan scherpe reciprociteitseisen worden gebonden en commerciële activiteiten af moeten stoten. De komende tijd zal moeten blijken in hoeverre deze voorstellen op voldoende draagvlak en steun kunnen rekenen. Deze Europese ontwikkelingen zullen nauwlettend in de gaten worden gehouden.

## 2.9 Aandachtspunten voor evaluatie Wp2000

Conform artikel 108, lid 1, wordt de Wp2000 binnen vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd, voorzover het betreft het openbaar vervoer en het besloten busvervoer. In aansluiting op de afgeronde evaluatie van de aanbestedingen, richt de evaluatie van de Wp2000 zich met name op de vraag of de wet de werking van het beleid in de praktijk goed mogelijk maakt, of de wet- en regelgeving efficiënt is en hoe een bijdrage kan worden geleverd aan het terugdringen van de bestuurlijke en administratieve lastendruk bij de betrokken partijen (in het kader van het kabinetsbeleid 'Andere Overheid'). De nadruk ligt bij de wetsevaluatie dus op de evaluatie van de uitvoeringspraktijk van de wet, niet op de evaluatie van beleid. Deze aanpak is besproken met vertegenwoordigers namens decentrale overheden en vervoerbedrijven in de daarvoor ingestelde klankbordgroep, in het Overlegorgaan Openbaar Vervoer en in de Stuurgroep Openbaar Vervoer. Conform de bepaling in de wet zal vóór 1 januari 2006 een verslag van de evaluatie van de Wp2000 aan de Kamer worden gezonden.

De evaluatie van de Wp2000 richt zich op de werking van de markt als geheel, waarbij specifieke thema's onder andere zullen zijn: de personeelsparagraaf, toegang tot de markt, besloten busvervoer en de positie van strategische productiemiddelen voor railgebonden vervoer.

## 2.10 Aandachtspunten voor spelers in het veld

**Het succes van de aanbestedingen is uiteraard niet alleen een zaak van de rijksoverheid. Decentrale overheden, vervoerbedrijven, vakbonden en consumentenorganisaties vervullen een essentiële rol.**

In de voorgaande paragrafen is in dat kader reeds ook aangegeven hoe deze spelers in het veld hun rollen en verantwoordelijkheden nadere invulling dienen te geven. Daarbij verwijst het kabinet ook naar de aanbevelingen in deze richting in de evaluatiestudies. Onderstaand is specifiek voor de decentrale overheden en vervoerders op hun rollen ingegaan.

### Decentrale overheden

Het zijn bij uitstek de decentrale overheden die, ook in het kader van de Nota Mobiliteit, de volledige verantwoordelijkheid hebben over de zorg voor de regionale bereikbaarheid. De overheden zijn aan zet om een combinatie van instrumenten (zoals ruimtelijke ordening, parkeerbeleid en OV-beleid) te hanteren om het openbaar vervoer in een goede positie in de totale mobiliteit te brengen.

Samenvattend ligt de verantwoordelijkheid van de overheden daarbij in goed opdrachtgeverschap, waarbij wijze van aansturing en de plaats van de ontwikkelfunctie belangrijke keuzes zijn. Het is van belang de creativiteit van vervoerbedrijven te prikkelen, klantgerichtheid te bevorderen en de vervoerder daarvoor zoveel mogelijk ruimte te geven. De financieringswijze, en monitoren van en afrekening op prestaties spelen daarin een belangrijke rol. Een intensivering van toezicht op de uitvoering van de concessie en het daadwerkelijk afrekenen van de vervoerder op het nakomen van afspraken uit de concessie zijn hiervan een belangrijk onderdeel.

Ook de inbreng van de (potentiële) reiziger via consumentenplatforms verdient nadere aandacht om een goed op de reizigersvraag toegesneden OV-aanbod te creëren. De overheden moeten transparante procedures vastleggen waarmee representatieve vertegenwoordiging van de klant gewaarborgd is en voldoende waarde aan de adviezen wordt gehecht. Dit geldt niet alleen voor de totstandkoming van de concessie, maar ook voor tussentijdse aanpassingen van het aanbod.

Specifiek aandachtspunt is de vraag om nieuw materieel in de bestekken. De overheden zouden van te voren een inschatting moeten maken van de kosten en baten die met de invoering van nieuw materieel gemoeid zijn; marktonderzoek naar reizigersvoorkeuren, waaronder specifiek die van reizigers met een functiebeperking, zou hier een onderdeel van kunnen zijn. De overheden zouden daarbij zoveel mogelijk functionele eisen moeten stellen in plaats van technische eisen. Daarbij zou, indien technische eisen worden gesteld, gestreefd moeten worden naar standaardisatie.

Bij het goed opdrachtgeverschap hoort ook het samenwerken coördineren tussen overheden onderling. Daarna schort het volgens de evaluatie en volgens reizigersorganisaties wel eens. In deze samenwerking zou het bijvoorbeeld moeten gaan om het maken van afspraken omtrent (1) spreiding van aanbestedingen in de tijd, (2) concessiegrensoverschrijdend vervoer en (3) standaardisatie van functionele eisen aan materieel en in het algemeen kennisuitwisseling. Soms kan deze samenwerking tussen enkele overheden plaatsvinden, doch in veel gevallen is het nuttig om met alle 19 opdrachtgevende overheden afspraken te maken. Een vereniging van opdrachtgevers is daarvoor een mogelijke vorm.



### Vervoerders

De vervoerders dienen zich meer te richten op de klant (in plaats van op de overheid) en op daartoe benodigde productinnovaties. De reizigersinspraak is hierbij een belangrijk instrument dat men verder zou moeten benutten. Bij het richten op de klant dient de vervoerder specifieke doelgroepen, zoals reizigers met een functiebeperking, ook nadrukkelijk in het oog te houden.

Een belangrijk actiepunt voor de vervoerders ligt in de afspraken die onderling en in overleg met de werknemers gemaakt moeten worden over personeelsopgave en procedures bij personeelsoverdracht en betrokkenheid van personeel. De noodzaak van een goed overleg over deze aspecten tussen werkgevers en werknemers wordt door deze partijen ook onderkend.

In overleg met de decentrale overheid kan de vervoerder een rol spelen in het versterken van het overig verkeer- en vervoerbeleid. Dit uiteraard binnen de kaders van de concessieafspraken.

De vervoerders erkennen de noodzaak tot het maken van afspraken omtrent spreiding van aanbestedingen in de tijd, om daarmee de piekbelasting van vervoerders voor het maken van aanbiedingen weg te nemen. De brancheorganisatie Mobis heeft hiervoor overleg reeds gestart.

# Bijlag

# 3



# en

## Bijlagen

De evaluatiestudies zijn niet opgenomen in kabinetsstandpunt, maar zijn apart te raadplegen en downloaden via [www.minvenw.nl](http://www.minvenw.nl). u kunt de publicatie ook aanvragen bij de postbus 51 infolijn: 0800-8051.

- 1 Berenschot, Evaluatie aanbesteding OV-concessies, 18 augustus 2004
- 2 MuConsult, Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer, 1 juli 2004

### Bijgevoegde bijlagen

- |  |    |
|--|----|
| 1 Rapport MuConsult: Ontwikkeling kostenniveau bij OV-concessies, augustus 2004                    | 34 |
| 2 Adviesdienst Verkeer en Vervoer: Terugloop gebruik bus, tram en metro nader bezien, oktober 2004 | 48 |
| 3 Rapport OPV 25 september 2004 (kenmerk rapport: OPV 2004-0823)                                   | 62 |
| 4 Standpunten van partijen en visie/acties van het rijk  | 68 |

# **1** **Rapport MuConsult: Ontwikkeling kostenniveau bij OV-concessies, augustus 2004**

# Ontwikkeling kostenniveau bij OV-concessies

## Eindrapportage

Datum augustus 2004

Kenmerk projectcode AVV107

*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. Resultaten</b>                         | <b>2</b>  |
| 2.1 Onderzoeksopzet                          | 3         |
| 2.2 Resultaten Kaderwetgebieden en gemeenten | 5         |
| 2.3 Resultaten provincies                    | 8         |
| <b>3. Conclusies</b>                         | <b>10</b> |

## 1. Inleiding

Op verzoek van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer heeft MuConsult een inventarisatie gemaakt van de kostprijsontwikkelingen bij OV-concessies. Aanleiding voor dit onderzoek is een discussie die plaatsvond tijdens het symposium "Efficiënt OV en/of meer reizigers" (7 juli 2004, te Driebergen), waarbij bleek dat grote onduidelijkheid bestond omtrent de effecten van (dreiging met) aanbestedingen op de kostprijs van openbaar vervoer.

Om inzicht te verwerven in die kostprijsontwikkeling is middels een inventarisatie onder de decentrale overheden en de OV-bedrijven getracht gegevens hierover boven tafel te krijgen. Uitgangspunt daarbij vormde de dataverzameling zoals die reeds door Berenschot is uitgevoerd. Het gaat om telefonische contacten met de OV-coördinatoren en de projectleiders concessieverlening. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode 12 juli-23 juli 2004.

## 2. Resultaten

### 2.1 Onderzoeksopzet

Door middel van een telefonische consultatieronde onder OV-autoriteiten en vervoerbedrijven zijn nadere gegevens opgevraagd over de ontwikkeling van het kostenniveau in het openbaar vervoer in relatie tot concessieverlening. Uitgangspunt was om bij de inventarisatie onderscheid te maken tussen verlening door middel van openbare aanbesteding en middels onderhandse gunning.

Bij de benadering van de contactpersonen heeft de volgende onderzoeksvraag centraal gestaan:

*“Kunt u ons per concessiegebied inzicht verschaffen in de hoogte van het kostenniveau, uitgedrukt in het DRU-tarief, vóór en ná aanbesteding c.q. onderhandse gunning?”*

Als indicator voor het kostenniveau is zoveel mogelijk de meest gangbare maatstaf hiervoor gehanteerd, namelijk het zogenaamde DRU-tarief (tarief per dienstregelinguur). Een dienstregelinguur is daarbij gedefinieerd als het aantal rijminuten in de dienstregeling gedeeld door 60. Het DRU-tarief is derhalve de commerciële kostprijs van de inzet van één bus in de dienstregeling gedurende één uur.

Sommige OV-autoriteiten werken echter met andere kostprijsindicatoren. Om vergelijking mogelijk te maken zijn deze zoveel mogelijk omgerekend naar DRU-tarieven. In andere gevallen is een meer globale berekeningswijze gekozen. Door de ontwikkeling in het totaal beschikbare OV-budget en het totale openbaar vervoeraanbod te vergelijken is het eveneens mogelijk een kwalitatieve inschatting van de kostprijsontwikkeling te maken. Bij het maken van de vergelijkingen is verder zoveel mogelijk getracht ontwikkelingen in reële termen weer te geven. Dat wil zeggen dat bedragen gecorrigeerd zijn voor de ontwikkeling in lonen en prijzen. Daar waar de OV-autoriteiten dat niet zelf al hadden gedaan, heeft MuConsult een correctie aangebracht.

In veel gevallen wordt de hoogte van het DRU-tarief (of andere gebruikte kostprijsindicatoren) door de OV-autoriteiten en vervoerbedrijven als concurrentiegevoelige informatie beschouwd en wordt dan ook vaak niet openbaar gemaakt. Wel was men veelal bereid om inzicht te verschaffen in de *ontwikkeling* van de tarieven. Om deze reden zijn in deze rapportage alleen maar gegevens over de ontwikkeling in het kostenniveau gepresenteerd.

In de volgende paragrafen zijn vier tabellen opgenomen. De tabellen in paragraaf 2.2 hebben betrekking op de gebieden die door gemeenten en kaderwetgebieden in concessie zijn gegeven. Tabellen 2.3 en 2.4 hebben betrekking op de concessiegebieden in beheer van de provincies. De reden voor deze tweedeling is dat er in de openbaar vervoerconcessies van gemeenten en kaderwetgebieden globaal sprake is van vervoer met een (sub)urbaan karakter, terwijl het openbaar vervoer dat onder de verantwoordelijkheid valt van de provincies gekarakteriseerd kan worden als meer regionaal vervoer. Omdat beide soorten vervoer aanzienlijke verschillen in onder meer haltedichtheid, aantal reizigers, frequentie, afstand tot garages en exploitatiesnelheid hebben is een verschil in DRU-tarief aannemelijk. Ook uit historische gegevens blijkt stadsvervoer doorgaans duurder in exploitatie te zijn dan streekvervoer. Vervolgens is er een verdere onderverdeling gemaakt naar concessies die door middel van aanbesteding zijn gegund en concessies die onderhands zijn gegund.

#### **Beperkingen**

Bij het zoeken naar verklaringen voor een bepaalde geconstateerde verandering in het DRU-tarief is het in de praktijk vrij lastig om het effect van aanbesteding c.q. onderhandse gunning



te isoleren van andere mogelijke invloeden. Een veel voorkomend fenomeen is bijvoorbeeld dat het 'openbaar vervoerproduct' na een aanbesteding (of onderhandse gunning) moeilijk vergelijkbaar is met het product in de periode daarvoor, omdat er tijdens het proces van concessieverlening allerlei extra eisen voor kwaliteitsverbeteringen zijn gesteld of omdat de vervoerder zelf met nieuwe voorstellen is gekomen. Deze kwaliteitsverbeteringen kunnen in een aantal gevallen invloed hebben op de kostprijs van het openbaar vervoer. Een voorbeeld hiervan is de versnelde invoering van (nieuwe) lagevloerbussen bij aanbestede concessies, waardoor in deze concessies met een relatief nieuw wagenpark wordt gereden. Indien het nieuwe openbaar vervoerproduct er substantieel anders uitziet dan het oude product, bestaat het gevaar dat er 'appels met peren' worden vergeleken. Veel voorkomende veranderingen die het kostenniveau kunnen beïnvloeden zijn, naast de al eerder genoemde invoering van nieuwe lagevloerbussen:

- ▶ Eisen t.a.v. betere reisinformatie;
- ▶ De mate waarin ingezet wordt op snelheidsbevorderende maatregelen;
- ▶ De vraag wie verantwoordelijk is voor de ontwikkelfunctie: de vervoerder of de concessieverlener;
- ▶ Gerelateerd aan het voorgaande punt: de mate waarin de vervoerder bereid is opbrengstrisico's te dragen.

In het tijdsbestek van dit onderzoek was het niet mogelijk om inzicht te verkrijgen in de effecten van bovengenoemde punten op de kostprijs van het openbaar vervoer. Om deze reden is voor zover mogelijk voor elk concessiegebied aangegeven in hoeverre er bij na aanbesteding c.q. onderhandse gunning sprake is geweest van een kwaliteitsverbetering van het dienstenaanbod. Zie hiervoor de kolom 'opmerkingen' in de tabellen.

Bovendien is voor elk concessiegebied aangegeven hoe 'hard' de gepresenteerde cijfers over de ontwikkeling in het kostenniveau zijn. In de kolom 'opmerkingen' staat vermeld of de vermelde gegevens over de ontwikkeling van het kostenniveau zijn berekend, op basis van de opgegeven dru-tarieven, of dat er sprake is geweest van een inschatting door de desbetreffende persoon. Voor de duidelijkheid is dit onderscheid tevens in de vorm van twee kleuren aangebracht in de kolom met de gepresenteerde cijfers. De kleur groen geeft aan dat sprake is van een berekende waarde; door middel van de kleur geel is aangegeven dat de gepresenteerde waarde op basis van een globale inschatting tot stand is gekomen.

## 2.2 Resultaten Kaderwetgebieden en gemeenten

Tabel 2.1 Ontwikkeling kostenniveau in door kaderwetgebieden en gemeenten aanbestede concessiegebieden (vergelijking situatie na aanbesteding met situatie voor aanbesteding)

| OV-autoriteit    | Concessiegebied | Ontwikkeling Kostenniveau | Opmerkingen  |
|------------------|-----------------|---------------------------|--|
| Alkmaar          | Alkmaar         | Daling 4-7%               | Berekening o.b.v. opgave dru-tarieven contactpersoon. In reële prijzen.<br>Meer kwaliteit geleverd: beter materieel (verlaging leeftijd, toegankelijkheid), meer marketingactiviteiten, verbetering reisinformatie, verbetering klachtenafhandelingsprocedures).   |
| Almere           | Almere          | -                         | Geen gegevens (verwijst naar vervoerder)   |
| Amersfoort       | Amersfoort      | -                         | Niemand bereikbaar ivm vakantie.   |
| Apeldoorn        | Apeldoorn       | -                         | Verwijzen naar provincie Gelderland. Bij provincie Gelderland niemand bereikbaar i.v.m. vakantie.  |
| BRU              | BRU Noordwest   | Daling enkele procenten.  | Inschatting contactpersoon.<br>Daling komt bovenop eerder behaalde besparingen dmv onderhandelingen tijdens onderhandse gunning. Concessiegebied recentelijk overgedragen aan provincie Utrecht, maar door BRU aanbesteed.   |
| Groningen (stad) | Groningen Stad  | Daling 5-15%              | Inschatting contactpersoon.<br>Zelfde dienstregeling voor minder budget ingekocht. Daarnaast sprake van nieuw materieel en extra eisen t.a.v. reisinformatie. Ontwikkefunctie is volledig bij overheid gelegd.   |
| Leeuwarden       | Leeuwarden      | -                         | Geen gegevens ontvangen.   |
| Lelystad         | Lelystad        | Daling 29%                | Volgens opgave contactpersoon.<br>Voor hetzelfde budget 26% meer dru's geboden. Vervolgens omgerekend naar reële prijzen. Meer inzet klein materieel tijdens stille uren; aantal kilometers lager; marketingbudget ingevoerd en eisen m.b.t. toegankelijkheid/leeftijd materieel. Strategisch belang van concessie grote rol gespeeld bij aanbesteding.                |
| ROA              | Zaanstreek      | Daling circa 45%          | Berekend op basis van gegevens contactpersoon.<br>Bij een 16% lager budget is 20-25% meer vervoer geboden. Komt volledig nieuw materieel (lage vloer, elektrische plank, boardcomputer t.b.v. bediening displays haltes). Vervoerder draagt opbrengstverantwoordelijkheid. Besparingen zitten in een efficiëntere inzet van personeel en het mikken op reizigersgroei. |
| SRR              | Voorne Putten   | Daling 18%                | Volgens opgave contactpersoon. Omgerekend naar reële prijzen. Suppletiefinanciering, meer opbrengstrisico vervoerder. Levert meer kwaliteit in de vorm van toegankelijkheid, sociale veiligheid, marketing en reisinformatie.  |

NB Toelichting kleuren: groen geeft aan dat sprake is van een berekende waarde; door middel van de kleur geel is aangegeven dat de gepresenteerde waarde op basis van een globale inschatting tot stand is gekomen.

Tabel 2.2 Ontwikkeling kostenniveau in door kaderwetgebieden en gemeenten onderhands gegunde c.q. nog niet aanbestede concessiegebieden

| OV-autoriteit    | Concessiegebied                  | Ontwikkeling Kostenniveau | Opmerkingen   |
|------------------|----------------------------------|---------------------------|---|
| Breda            | Breda                            | Gelijk                    | Berekening o.b.v. opgave dru-tariefontwikkeling contactpersoon. In reële prijzen.   |
| BRU              | BRU Zuid(west)                   | Gemiddeld daling 20%      | Inschatting contactpersoon. Betreft gemiddeld 20% voor alle gebieden, maar verschilt per concessiegebied. Dmv onderhandelingen tijdens onderhandse gunning. Dreiging van aanbesteding. Deel van concessiegebied recentelijk overgegaan naar provincie Utrecht.  |
|                  | Utrechtse Heuvelrug              | Gemiddeld daling 20%      | Inschatting contactpersoon. Betreft gemiddeld 20% voor alle gebieden, maar verschilt per concessiegebied. Dmv onderhandelingen tijdens onderhandse gunning. Dreiging van aanbesteding. Deel van concessiegebied recentelijk overgegaan naar provincie Utrecht.  |
|                  | Sneltram Utrecht                 | Gemiddeld daling 20%      | Inschatting contactpersoon. Betreft gemiddeld 20% voor alle gebieden, maar verschilt per concessiegebied. Dmv onderhandelingen tijdens onderhandse gunning en dreiging van aanbesteding.  |
|                  | Utrecht stad (GVU)               | Gemiddeld daling 20%      | Inschatting contactpersoon. Betreft gemiddeld 20% voor alle gebieden, maar verschilt per concessiegebied. Dmv onderhandelingen tijdens onderhandse gunning. Dreiging van aanbesteding.  |
| Haaglanden       | Streekdienst Haaglanden          | Daling 10%                | Inschatting contactpersoon. In 1998 4-jarig contract onderhands gegund aan Connexion.   |
|                  | Stadsnetten Delft/Zoetermeer     | Daling 10%                | Inschatting contactpersoon. Onderhandelingsresultaat bij streekvervoer vormde basis.  |
|                  | Stadsdienst Den Haag Bus         | Daling 10%                | Inschatting contactpersoon. Onderhandelingsresultaat bij streekvervoer vormde basis.  |
|                  | Stadsdienst Den Haag Tram        | Daling 25-30%             | Inschatting contactpersoon. 10-jarige concessie HTM-tram. HTM levert voor hetzelfde (hypothetische) budget 25-30% meer OV (o.a. tramlijnen 15, 17, 19 en de Zoetermeerlijn).  |
| Haarlem          | Haarlem                          | -                         | Niemand bereikbaar i.v.m. vakantie.   |
| 's-Hertogenbosch | 's-Hertogenbosch                 | Stijging 12%              | Berekening o.b.v. opgave dru-tariefontwikkeling contactpersoon. Per 2003 nieuwe onderhands gegunde concessie ingegaan. Effect betreft gewogen gemiddelde van ontwikkeling in reëel tarief per omlooppuur, tarief per omloopkilometer en tarief per bus 2003 t.o.v. 2002. In nieuwe concessie zijn eisen opgenomen t.a.v. toegankelijkheid, sociale veiligheid, marketing en communicatie. |
| Hilversum        | Hilversum                        | -                         | Niemand bereikbaar i.v.m. vakantie.   |
| KAN              | KAN-noord                        | Daling circa 7%           | Inschatting van contactpersoon. In 2002 is budget met 7% verlaagd bij gelijkblijvend voorzieningenniveau.   |
|                  | KAN-zuid                         | Daling circa 7%           | Inschatting van contactpersoon. In 2002 is budget met 7% verlaagd bij gelijkblijvend voorzieningenniveau.   |
| Leiden           | Leiden                           | -                         | Niemand bereikbaar i.v.m. vakantie.   |
| Maastricht       | Maastricht                       | Gelijk                    | Inschatting contactpersoon.   |
| ROA              | Amstelland-Meerlanden (excl. ZT) | Gelijk                    | Inschatting contactpersoon. Wordt in 2007 aanbesteed. Tijdens onderhandse gunning hebben geen onderhandelingen plaatsgevonden.  |
|                  | Amsterdam (Bus)                  | Daling circa 12%          | Volgens opgave contactpersoon. In 2002 is met vervoerder 4-jarig kostenreductieprogramma overeengekomen. Reële dru-tarieven dienen tussen 2002 en 2005 met circa 12% te dalen (prijspeil 2001).   |

| OV-autoriteit | Concessiegebied          | Ontwikkeling Kostenniveau | Opmerkingen   |
|---------------|--------------------------|---------------------------|---|
|               | Amsterdam (Tram)         | Daling circa 12%          | Volgens opgave contactpersoon.<br>In 2002 is met vervoerder 4-jarig kostenreductieprogramma overeengekomen. Reële dru-tarieven dienen tussen 2002 en 2005 te dalen met circa 12% (prijspeil 2001).  |
|               | Amsterdam (Metro)        | Daling circa 12%          | Volgens opgave contactpersoon.<br>In 2002 is met vervoerder 4-jarig kostenreductieprogramma overeengekomen. Reële dru-tarieven dienen tussen 2002 en 2005 te dalen met circa 12% (prijspeil 2001).  |
|               | Waterland                | Gelijk                    | Volgens opgave contactpersoon.<br>Wordt aanbesteed. Tijdens onderhandse gunning hebben geen onderhandelingen plaatsgevonden.  |
|               | Zuidtangent              | -                         | Tijdens gunning is scherp onderhandeld over voorwaarden.  |
| SRE           | De Kempen                | Daling circa 5%           | Volgens opgave contactpersoon. Reële prijzen.<br>Op basis van recente onderhandse aanbieding vervoerder.  |
|               | De Peel                  | Daling circa 4%           | Volgens opgave contactpersoon. Reële prijzen.<br>Op basis van recente onderhandse aanbieding vervoerder.  |
|               | Stadsagglonnet Eindhoven | Daling circa 4%           | Volgens opgave contactpersoon. Reële prijzen.<br>Op basis van recente onderhandse aanbieding vervoerder.  |
| SRR           | SRR-RET                  | Gelijk                    | Volgens opgave contactpersoon.<br>RET heeft te maken met een kostenreductieprogramma.   |
|               | SRR-Connexxion           | Gelijk                    | Volgens opgave contactpersoon.  |
| Tilburg       | Tilburg/Goirle           | Daling 8%                 | Volgens opgave contactpersoon. Omgerekend naar reële prijzen.<br>Korting loopt in latere jaren op naar 7%.  |
| Twente        | Twente (Connexxion)      | Daling circa 15%          | Volgens opgave contactpersoon. Betreft vergelijking dru-tarief in 2004 t.o.v. 2000, rekening houdend met loon en prijsontwikkeling (4% per jaar).<br>Resultaat bereikt d.m.v. onderhandelingen met vervoerder.<br>Daarnaast is sprake geweest van kwaliteitsverbeteringen, o.a. verlaging leeftijd materieel. |
|               | Twente (ZHO)             | Daling circa 15%          | Volgens opgave contactpersoon. Betreft vergelijking dru-tarief in 2004 t.o.v. 2000, rekening houdend met loon en prijsontwikkeling (4% per jaar).<br>Resultaat bereikt d.m.v. onderhandelingen met vervoerder.<br>Daarnaast is sprake geweest van kwaliteitsverbeteringen, o.a. verlaging leeftijd materieel. |
| Zwolle        | Zwolle                   | Gelijk                    | Inschatting contactpersoon.<br>Concessiebeheer overgegaan naar provincie Overijssel.  |

NB Toelichting kleuren: groen geeft aan dat sprake is van een berekende waarde; door middel van de kleur geel is aangegeven dat de gepresenteerde waarde op basis van een globale inschatting tot stand is gekomen.

## 2.3 Resultaten provincies

Tabel 2.3 Ontwikkeling kostenniveau in door provincies aanbestede concessiegebieden (vergelijking situatie na aanbesteding met situatie voor aanbesteding)

| OV-autoriteit     | Concessiegebied            | Ontwikkeling Kostenniveau | Opmerkingen  |
|-------------------|----------------------------|---------------------------|--|
| Drenthe           | Noord Drenthe (GGD gebied) | Stijging 6%               | Berekening o.b.v. opgave dru-tarieven contactpersoon. In reële prijzen.<br>Dru-tarief lag in Drenthe historisch laag. Na aanbesteding gelijkgetrokken met GGD-gemiddelde. Nieuw materieel. Geen opbrengstverantwoordelijkheid voor vervoerder, ontwikkelingsfunctie volledig bij overheid.             |
|                   | Zuidoost Drenthe           | Daling 19%                | Berekening o.b.v. opgave dru-tarieven contactpersoon. In reële prijzen.  |
|                   | Zuidwest Drenthe           | Daling 6%                 | Berekening o.b.v. opgave dru-tarieven contactpersoon. In reële prijzen.  |
| Flevoland         | Streekvervoer Almere       | Daling 23%                | Berekening o.b.v. opgave dru-tarieven contactpersoon. In reële prijzen.  |
| Friesland         | Ameland                    | Gelijk                    | Volgens opgave contactpersoon.<br>Meer kwaliteit (nieuwe materieel) tegen hetzelfde dru-tarief.  |
|                   | Schiermonnikoog            | Gelijk                    | Volgens opgave contactpersoon.<br>Meer kwaliteit (nieuwe materieel) tegen hetzelfde dru-tarief.  |
|                   | Terschelling               | Gelijk                    | Volgens opgave contactpersoon.<br>Meer kwaliteit (nieuwe materieel) tegen hetzelfde dru-tarief.  |
|                   | Vlieland                   | Gelijk                    | Volgens opgave contactpersoon.<br>Meer kwaliteit (nieuwe materieel) tegen hetzelfde dru-tarief.  |
|                   | Zuidoost Fryslan           | Daling 18%                | Volgens opgave contactpersoon. Omgerekend naar reële prijzen. Vaste suppletiefactor, met opbrengstverantwoordelijkheid voor vervoerder. Extra eisen tav nieuw materieel.   |
| Gelderland        | Rivierenland               | -                         | Niemand bereikbaar i.v.m. vakantie.  |
| Gelderland        | Veluwe                     | -                         | Niemand bereikbaar i.v.m. vakantie.  |
| Groningen (prov.) | Groningen provincie        | Daling 5%                 | Berekend o.b.v. opgave dru-tarieven contactpersoon. Omgerekend naar reële prijzen.<br>Extra eisen aan nieuw materieel (ingeschat op 2% hogere kosten). Geen opbrengstverantwoordelijkheid voor vervoerder, ontwikkelingsfunctie volledig bij overheid. Oude tarief reeds gedaald dmv onderhandelingen. |
| Noord-Brabant     | Oost Brabant               | -                         | Niemand bereikbaar.  |
| Noord-Brabant     | Oss                        | -                         | Niemand bereikbaar.  |
| Noord-Holland     | Noord-Holland Noord        | Daling 13%                | Volgens opgave contactpersoon. Omgerekend naar reële prijzen.  |
| Overijssel        | Salland                    | Daling 20%                | Volgens opgave contactpersoon.<br>Scherpere leeftijdseisen t.a.v. materieel, evenals toegankelijkheidseisen.   |
| Utrecht           | Utrecht-Oost               | Daling circa 20%          | Berekend o.b.v. opgave contactpersoon.<br>Met ingang van 2005. Bij 7% lager budget 10% meer vervoer. In reële prijzen.   |
| Zeeland           | Midden Zeeland             | Daling 6%                 | Berekend o.b.v. opgave dru-tarieven contactpersoon. Omgerekend naar reële prijzen.<br>Kostenreductie mede bereikt door grotere inzet klein materieel.  |

| OV-autoriteit | Concessiegebied                                  | Ontwikkeling Kostenniveau | Opmerkingen   |
|---------------|--|---------------------------|---|
| Zuid-Holland  | Drechtsteden/Alblasserwaard/Vijfheerenland (DAV) | Daling 18%                | Berekend o.b.v. opgave dru-tarieven contactpersoon. Omgerekend naar reële prijzen.  |
| Zuid-Holland  | Hoeksche Waard en Goeree Overflakkee             | Daling circa 16%          | Inschatting contactpersoon. Bij een gelijkblijvend budget 13,5% meer vervoer geboden. Vervolgens omgerekend naar reële prijzen. |

NB Toelichting kleuren: groen geeft aan dat sprake is van een berekende waarde; door middel van de kleur geel is aangegeven dat de gepresenteerde waarde op basis van een globale inschatting tot stand is gekomen.

Tabel 2.4 Ontwikkeling kostenniveau in door provincies onderhands gegunde c.q. nog niet aanbestede concessiegebieden

| OV-autoriteit | Concessiegebied   | Ontwikkeling Kostenniveau | Opmerkingen  |
|---------------|---|---------------------------|--|
| Flevoland     | Noordoostpolder Noord                                     | Gelijk                    | Berekening o.b.v. opgave dru-tarieven contactpersoon. In reële prijzen.  |
|               | Noordoostpolder Zuid+Oostelijk Flevoland                  | Daling 5%                 | Berekening o.b.v. opgave dru-tarieven contactpersoon. In reële prijzen.  |
| Friesland     | Noord & Zuidwest Fryslan                                  | Daling 9%                 | Volgens opgave contactpersoon. Na gunning 6% meer kilometers voor zelfde budget. Vervolgens omgerekend naar reële prijzen. Geen extra kwaliteitseisen. Daarnaast mogelijkheid van jaarlijkse efficiencykorting van 1,5%. |
| Gelderland    | Achterhoek  | -                         | Niemand bereikbaar i.v.m. vakantie.  |
| Limburg       | Noord- en Midden Limburg                                  | Gelijk                    | Inschatting contactpersoon.  |
|               | Zuid-Limburg  | Gelijk                    | Inschatting contactpersoon.  |
| Limburg       | Heuvelland  | Gelijk                    | Inschatting contactpersoon.  |
| Noord-Brabant | West-Brabant  | -                         | Niemand bereikbaar.  |
| Noord-Holland | Gooi- en vechtstreek                                      |                           | Binnenkort aanbesteed.   |
| Noord-Holland | Haarlem- IJmond   |                           | Binnenkort aanbesteed.   |
| Overijssel    | Noordwest Overijssel (IJsselmond i.s.m. prov. Flevoland). |                           | Binnenkort aanbesteed.   |
| Utrecht       | Zuidwest  | Daling circa 10%          | Berekend o.b.v. opgave contactpersoon. Met ingang van 2005. Bij 7% lager budget gelijkblijvend vervoersaanbod. In reële prijzen. Concessiegebied recentelijk overgedragen door BRU.                                      |
|               | Wijk bij Duurstede  | Daling circa 10%          | Berekend o.b.v. opgave contactpersoon. Met ingang van 2005. Bij 7% lager budget gelijkblijvend vervoersaanbod. In reële prijzen. Concessiegebied recentelijk overgedragen door BRU.                                      |
| Zeeland       | Schouwen Duiveland  | Stijging 10%              | Berekend o.b.v. opgave dru-tarieven contactpersoon. Omgerekend naar reële prijzen. Lijntaxi vervangen door regulier vervoer.   |
| Zeeland       | Zeeuws Vlaanderen   | Stijging 10%              | Berekend o.b.v. opgave dru-tarieven contactpersoon. Omgerekend naar reële prijzen. Lijntaxi vervangen door regulier vervoer.   |
| Zuid-Holland  | Rijn- en Bollenstreek / Midden-Holland                    |                           | Binnenkort aanbesteed.   |

NB Toelichting kleuren: groen geeft aan dat sprake is van een berekende waarde; door middel van de kleur geel is aangegeven dat de gepresenteerde waarde op basis van een globale inschatting tot stand is gekomen.

### 3. Conclusies

Op verzoek van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer heeft MuConsult een inventarisatie gemaakt van de kostprijsontwikkelingen bij OV-concessies. Aanleiding voor dit onderzoek is een discussie die plaatsvond tijdens het symposium "Efficient OV en/of meer reizigers" (7 juli 2004, te Driebergen), waarbij bleek dat grote onduidelijkheid bestond omtrent de effecten van (dreiging met) aanbestedingen op de kostprijs van openbaar vervoer.

Om inzicht te verwerven in die kostprijsontwikkeling is middels een telefonische inventarisatie onder de decentrale overheden en de OV-bedrijven getracht gegevens hierover boven tafel te krijgen. Bij de benadering van de contactpersonen heeft de volgende onderzoeksvraag centraal gestaan:

*"Kunt u ons per concessiegebied inzicht verschaffen in de hoogte van het kostenniveau, uitgedrukt in het dru -tarief, vóór en ná aanbesteding c.q. onderhandse gunning?"*

Vergelijking van het kostenniveau voor en na aanbesteding / onderhandse gunning is in de praktijk moeilijk, omdat kostenreducties en gelijktijdige kwaliteitsverbeteringen door elkaar heen lopen. Hierdoor bestaat het gevaar dat 'appels met peren' worden vergeleken. Om deze reden dienen de onderstaande indicaties omtrent de effecten van aanbesteding / onderhandse gunning op het kostenniveau met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd

#### **Aanbesteding versus onderhandse gunning**

Afgaande op de informatie verstrekt door de contactpersonen en met de hierboven aangegeven beperkingen, zijn de volgende conclusies te trekken:

- ▶ Het effect van aanbestedingen op het kostenniveau ligt in kaderwetgebieden en gemeenten globaal tussen de 15-20%, afhankelijk van het gebied, de gestelde kwaliteitseisen en de risico's voor de concessiehouder. De kostenreducties in de door de provincies aanbestede concessiegebieden liggen iets lager, namelijk rond de 10% à 15%. Benadrukt moet worden dat deze gemiddelde waarden niet tot stand zijn gekomen door middel van berekeningen, maar dat het gaat om een globale indicatie.
- ▶ Bij onderhands gegunde gebieden zijn d.m.v. onderhandelingen met de zittende vervoerder ook besparingen te behalen. De bereidheid van de vervoerder om kosten te reduceren, lijkt vooral ingegeven door de dreiging van aanbesteding. Op basis van de beschikbare informatie zijn de besparingen waarschijnlijk kleiner en liggen grosso modo zo'n 10 procentpunten lager dan de kostenreducties in de aanbestede gebieden, zowel bij provincies als bij de kaderwetgebieden en gemeenten. Bovendien is belangrijk op te merken dat deze vaak zijn uitgesmeerd over meerdere jaren (in de vorm van kostenreductieprogramma's), terwijl de besparingen bij aanbestedingen onmiddellijk zijn, namelijk met ingang van de nieuwe concessie. Dit houdt in dat de feitelijke besparing over de gehele periode bezien gemiddeld slechts de helft is van het te realiseren einddoel van het kostenreductieprogramma. Bij wijze van voorbeeld: indien met de vervoerder een kostenreductieprogramma wordt overeengekomen waarbij de kosten na X jaar met 20% zijn gereduceerd, zal de gemiddelde besparing over de gehele periode 10% bedragen (en een lineaire afname van de kosten wordt verondersteld). Tot slot hangen de potentiële besparingen in grote mate af van de onderhandelingskracht en – bereidheid van de OV-autoriteit.
- ▶ Voor de waargenomen verschillen tussen provincies enerzijds en kaderwetgebieden en gemeenten anderzijds zijn de volgende mogelijke verklaringen te geven (NB deze factoren zijn niet door de contactpersonen genoemd; dit thema is tijdens de contacten

niet aan de orde gesteld). In de eerste plaats hebben de provincies meer dan de kaderwetgebieden en gemeenten in het verleden te maken gehad met een teruggang in het beschikbare OV-budget. De genoemde bezuinigingen heeft men opgevangen onder meer door met de vervoerder efficiëncymaatregelen af te spreken. Deze efficiëncyslag is voor een deel al gemaakt voordat tot aanbesteding is overgegaan. Bij kaderwetgebieden en gemeenten heeft een dergelijke kostenreductie in mindere mate plaatsgevonden, waardoor de ruimte om later besparingen te realiseren door middel van aanbesteding (of onderhandse gunning) groter was. Een tweede mogelijke verklaring voor de verschillen tussen provincies en kaderwetgebieden en gemeenten zou te maken kunnen hebben met verschillen in structuurkenmerken. Kaderwetgebieden en gemeenten hebben meer potentieel om reizigersgroei te realiseren.

- ▶ Hoewel niet gepresenteerd in de tabellen, lijkt het erop dat de dru-tarieven in absolute zin in aanbestede gebieden lager liggen dan in onderhands gegunde gebieden.
- ▶ Met aanbestedingen is het zowel mogelijk om kostenbesparingen te realiseren, als om kwaliteitsverbeteringen door te voeren. Vooral de provincies hebben het voortouw genomen bij het aanbesteden van OV-concessies.

### **Verklaringen besparingen**

De volgende factoren zijn door de contactpersonen genoemd als (mogelijke) verklaring voor de getoonde kostenreducties:

- ▶ Verbetering van de efficiency, zowel bij het rijdend personeel (verhoging van de arbeidsproductiviteit) als bij het indirecte personeel. Het aantal indirecte personeelsleden is de laatste jaren gestaag afgenomen (verlaging overhead);
- ▶ Stroomlijning van werkprocessen, waardoor de arbeidsproductiviteit van het rijdend personeel kon worden verhoogd;
- ▶ Beperking en afstemming van diverse regelingen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, bijvoorbeeld de invoering van uniforme op- en afstaptijden voor alle chauffeurs van een OV-bedrijf;
- ▶ Verminderen van de inspanningen op het gebied van de ontwikkeling van openbaar vervoer;
- ▶ Het aanbieden van extra ritten op stillere uren en in de tegenspitsrichting, waardoor deze ritten tegen marginale kosten kunnen worden aangeboden. Hierdoor kan voor een gelijkblijvend budget meer aanbod worden gerealiseerd;
- ▶ Vergrote inzet van kleinschalig materieel (taxibusjes), die goedkoper in aanschaf en gebruik zijn. Tevens kan hiervoor gebruik worden gemaakt van (lager betaalde) taxi-chauffeurs;





## **2 Adviesdienst Verkeer en Vervoer:**

**Terugloop gebruik bus, tram en metro nader bezien,  
oktober 2004**

# Terugloop gebruik bus, tram en metro nader bezien

*Een analyse van de oorzaken van teruglopend btm-gebruik in de  
periode 2001-2003*

---

## Colofon

|                         |  |
|-------------------------|--|
| <b>Uitgegeven door:</b> | Ministerie van Verkeer en Waterstaat<br>Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat<br>Adviesdienst Verkeer en Vervoer<br>postbus 1031<br>3000 BA Rotterdam |
| <b>Opdrachtgever:</b>   | Ministerie van Verkeer en Waterstaat<br>Directoraat-Generaal Personenvervoer<br>Directie Marktontwikkeling en Decentraal Vervoer (MDV)               |
| <b>Uitgevoerd door:</b> | drs. ing. P. Bakker, Afdeling Personenvervoer (VMP)<br>telefoon: 010 – 282 5659<br>fax: 010 – 282 5014<br>e-mail: p.bakker@avv.rws.minvenw.nl        |
| <b>Versie:</b>          | definitief, 21 oktober 2004  |

## Samenvatting

Het gebruik van bus, tram en metro (btm) loopt in afwijking van de algehele mobiliteitsontwikkeling in Nederland de afgelopen 2 jaar sterk terug. Deze terugloop doet zich veel zwaarder dan gemiddeld voor bij de bus, buiten de steden. De terugloop in het btm-gebruik lijkt grotendeels in lijn te zijn met een stevige neerwaartse trend die voor een groot deel samenhangt met het oplopende autobezit per inwoner. In de gebieden en voor de reizen waar het gebruik van de auto voor de gebruiker weinig problemen met zich meebrengt (vanwege parkeerdruk, congestie), dus met name op het platteland en voor de sociaal/recreatieve motieven, gaat de terugloop in het btm-gebruik veel harder dan naar het werk en in de steden. Van effecten door teruggelopen aanbod door marktwerking of bezuinigingen kan op basis van de beschikbare gegevens (nog) géén sprake zijn. Ook de tariefontwikkelingen bieden ruim onvoldoende verklaring voor de scherpte van de ontwikkeling. Dat de terugloop van btm-gebruik in 2003 nog scherper was dan de neerwaartse trend in samenhang met het autobezit, zal waarschijnlijk samenhangen met het goede fietsweer in 2003 en voor een deel met de tariefontwikkelingen.

## 1. Sterke terugloop in gebruik bus, tram en metro

Op basis van de Kerncijfers Personenvervoer gebaseerd op het Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG) valt te signaleren dat het gebruik van bus, tram en metro in de afgelopen 2 jaar sterk terugloopt. De terugloop doet zich met name voor bij het aantal ritten (2001-2003: -9%), terwijl ook de gemiddelde ritafstand met 5% terugloopt, een en ander resulterend in een in totaal 13% kleinere vervoerprestatie.

### 1.1 Totale vervoersprestatie\* van de Nederlandse bevolking naar vervoerwijze (1985-2003)

|   | 1985        | 1990        | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        | 2003        |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Nederland</b>                              | 144,2       | 167,7       | 176,0       | 176,7       | 183,2       | 182,8       | 186,6       | 186,6       | 187,6       | 189,3       | 190,9       |
| autobestuurder                                | 62,7        | 76,4        | 80,1        | 81,4        | 83,1        | 85,0        | 88,4        | 89,1        | 90,2        | 91,9        | 92,9        |
| autopassagier                                 | 44,3        | 49,5        | 51,3        | 51,3        | 53,4        | 52,1        | 52,9        | 52,0        | 51,4        | 52,3        | 53,2        |
| trein   | 7,7         | 11,2        | 13,0        | 13,1        | 14,2        | 14,9        | 15,0        | 15,4        | 15,5        | 15,5        | 14,5        |
| <b>Bus/tram/metro</b>                         | <b>6,4</b>  | <b>6,9</b>  | <b>8,0</b>  | <b>7,9</b>  | <b>8,0</b>  | <b>7,8</b>  | <b>7,5</b>  | <b>7,5</b>  | <b>7,6</b>  | <b>7,2</b>  | <b>6,6</b>  |
| bromfiets                                     | 1,4         | 1,3         | 1,0         | 1,0         | 1,0         | 1,0         | 1,1         | 1,0         | 0,9         | 0,9         | 0,9         |
| fiets   | 12,2        | 13,5        | 13,7        | 12,9        | 13,9        | 13,0        | 13,1        | 13,1        | 13,1        | 13,0        | 13,9        |
| lopen   | 3,8         | 3,9         | 4,1         | 4,1         | 4,1         | 4,0         | 3,9         | 3,9         | 4,0         | 4,0         | 3,9         |
| overig  | 5,7         | 5,0         | 4,8         | 4,9         | 5,5         | 5,0         | 4,7         | 4,6         | 4,8         | 4,6         | 5,1         |
| <i>Aandeel btm in totale vervoerprestatie</i> | <i>4,4%</i> | <i>4,1%</i> | <i>4,5%</i> | <i>4,5%</i> | <i>4,4%</i> | <i>4,3%</i> | <i>4,0%</i> | <i>4,0%</i> | <i>4,1%</i> | <i>3,8%</i> | <i>3,5%</i> |

Door deze terugloop in een gestaag groeiende totale vervoersmarkt, daalt het aandeel van bus/tram/metro (btm) in de totale vervoerprestatie vanaf 2002 scherp naar een historisch laag niveau, na in de 10 jaar ervoor op een min of meer stabiel niveau te zijn gebleven. De vraag is hoe dit te verklaren valt.

## 2. Mogelijke oorzaken

De vraag is wat de achtergrond is van de gesignaleerde terugloop. Er zijn diverse mogelijke oorzaken denkbaar. Het meest voor de hand liggen:

- een verslechtering in het bus-, tram- en metro-aanbod vanwege bijvoorbeeld bezuinigingen
- toenemend autobezit als gevolg van toenemende welvaart
- een daling in lijn met teruglopend treingebruik
- het relatief goede weer van 2003, waardoor de fiets een aantrekkelijker alternatief wordt
- verhoudingsgewijs oplopende prijzen voor het gebruik van bus, tram en metro
- een lagere mobiliteitsvraag als gevolg van de ingezette economische recessie.

Hierna zullen we deze oorzaken puntsgewijs de revue laten passeren en op hun geldigheid beoordelen. Voordat we dat doen, is het echter goed om eerst te bezien waar meer precies de daling in het bus-, tram- en metrogebruik zich heeft voorgedaan. Dat geeft al meer gevoel voor waar de oorzaak gezocht moet worden. Ook is het nuttig om eerst nog de op basis van het OVG gesignaleerde ontwikkeling te toetsen aan een andere gegevensbron: het WROOV.

### 2.1 Waar deed daling zich meer precies voor?

Om tot betere uitspraken te komen waardoor de afnemende trend tot stand komt, is het zinvol te kijken hoe de landelijke terugloop is verdeeld over modaliteiten, gebieden, tijden

en soorten reizigers. Daarvoor zijn de OVG cijfers nader geanalyseerd. Zie tabellen in bijlage.

Hieronder de meest opmerkelijke ontwikkelingen op een rijtje, de vergelijking vindt steeds tussen de jaren 2001 en 2003 plaats voor de geleverde vervoerprestatie in verplaatsingskilometers:

1. De terugloop was een stuk sterker bij bus (-16% minder verplaatsingskilometers) dan bij tram/metro (-7%).
2. De terugloop van het aantal verplaatsingskilometers is veel sterker in het landelijk gebied dan in de steden (zie tabel) en sterker buiten (-21%) dan in de Randstad (-8%):

|                      | ontwikkeling vervoerprestatie btm<br>2001 – 2003 |
|----------------------|--|
| Zeer sterk stedelijk | -10%   |
| Sterk stedelijk      | +1%  |
| Matig stedelijk      | -12%   |
| Weinig stedelijk     | -29%   |
| Niet stedelijk       | -35%   |
| Totaal               | -14%   |

3. De terugloop in de spits is minstens even groot (zo niet groter) dan daarbuiten.
4. Alleen voor het getalsmatig belangrijke motief "werken" (29% van totale vervoerprestatie) is de terugloop minder dan gemiddeld. Voor het getalsmatig eveneens belangrijke motief "onderwijs" (29% van totale vervoerprestatie) verloopt de terugloop gemiddeld. Voor de meeste andere motieven (voornamelijk "sociaal-recreatief") is de terugloop bovengemiddeld.
5. Het gebruik door uitkeringsgerechtigden is tegen de trend in iets toegenomen (ongeveer in lijn met de algehele mobiliteitsstijging). De terugloop bij werkenden is bovengemiddeld (zeker in 2002-2003), maar dat geldt voor hen dus met name bij de andere verplaatsingsmotieven dan naar het werk gaan (zie punt 4). De terugloop bij scholieren en studenten is een stuk minder dan gemiddeld (-6% versus -14%). Met name het gebruik van VUT'rs en gepensioneerden loopt bovengemiddeld terug (-25%), maar dat betreft getalsmatig een kleine groep (10% totale vervoerprestatie) en bekend is dat juist in deze leeftijdsklasse cohorten instromen met een veel groter rijbewijs- en autobezit en hogere besteedbare inkomens.
6. De terugloop is op woensdag en zaterdag ruim bovengemiddeld, op maandag is er nog lichte groei en op zondag is de terugloop veel minder dan gemiddeld.

## 2.2 Vergelijking met WROOV-cijfers

Op basis van analyse van WROOV-cijfers (een onderzoek dat periodiek wordt uitgevoerd om de reizigersopbrengsten te verdelen) beschikbaar vanuit het project EVACOV, kan eveneens een ontwikkeling van de vervoersprestatie geschetst worden. Hoewel het volume van de totale vervoerprestatie tussen WROOV en OVG sterk verschilt, is het beeld van de landelijke ontwikkeling nagenoeg gelijk (-16% resp. -14%). Ook op basis van het WROOV blijkt het vervoer in de 4 grote steden aanzienlijk minder sterk terug te lopen (-10% in de 4 grote steden tegen -16% gemiddeld). Er is dus sprake van een consistente ontwikkeling tussen OVG en WROOV. Gelet op de grote schommelingen in de WROOV jaarcijfers per WROOV-gebied, lijkt het OVG overigens een betrouwbaarder bron voor het meten van de vervoerprestatie te zijn.

## 2.3 Consequenties voor EVACOV

Voor wat betreft de conclusies van de EVACOV-studie zou het gegeven dat de btm-gebruikstrend in de meer stedelijke gebieden afwijkt van die in de meer landelijke gebieden ook implicaties kunnen hebben. In deze studie worden namelijk de aanbestede gebieden, die meest landelijk zijn, vergeleken met alle niet-aanbestede gebieden (inclusief zéér stedelijke gebieden!). Dat, terwijl in het voorgaande juist wordt gesignaleerd dat de terugloop in de meer landelijke gebieden een stuk forser is dan in de meer stedelijke

gebieden. Het is dan interessant om de ontwikkeling in de aanbestede gebieden te refereren aan de andere *niet-stedelijke, niet-aanbestede* gebieden. De tabel in bijlage 2 brengt in beeld wat het effect is van de keuze voor verschillende referenties om te corrigeren voor de mate van stedelijkheid. De tabel is samengesteld op basis van een herbewerking van het materiaal dat ook voor EVACOV is gebruikt.

In grote lijnen is de conclusie eens te meer dat in de periode 2002-2003 de ontwikkeling van het gebruik in aanbestede en niet-aanbestede gebieden overeenkomstig is en in de periode 2001-2002 hebben de aanbestede gebieden relatief nog een wat gunstiger ontwikkeling meegemaakt dan in de EVACOV-studie al wordt aangegeven.

#### **2.4 Ontwikkelingen in het aanbod géén oorzaak van terugloop**

Men zou kunnen opperen dat de terugloop in het btm-gebruik valt terug te voeren op een afname van het aanbod als gevolg van bezuinigingen of aanbestedingen. Sinds de decentralisatie van het stads- en streekvervoer zijn er voor V&W geen directe bronnen meer beschikbaar die inzicht geven in de hoeveelheid geproduceerde bus/tram/metro-uren. Wel bekend is dat de totale Rijksbijdrage over 2003 een half procent lager was dan die in 2001 (Bundel OV2003, V&W2003). De Rijksbijdrage is in het jaar 2002 overigens eerst nog met 1,9% toegenomen. Het zal duidelijk zijn dat, ook als de inflatie in deze cijfers wordt verdisconteerd, dergelijke percentages nooit de gehele terugloop van meer dan 13% kunnen verklaren, tenzij de eventuele bezuinigingen eenzijdig op de best bezette lijnen zijn ingezet, waardoor onevenredig veel reizigers getroffen zouden zijn.

Het project EVACOV is gestart om inzicht te krijgen in het effect van de aanbestedingen. Allereerst moet daarbij worden aangetekend dat het effect van de aanbestedingen op de totale vervoerprestatie nooit groot kan zijn: in 2002 was slechts 10% van het totaal aantal concessies aanbesteed en in 2003 20%; het betrof daarbij zeker niet de concessies met de grootste vervoervolumes.

In het project EVACOV is wél expliciet onderzocht hoe de ontwikkeling van het aantal dienstregelingen (DRU's) is geweest, precies in de periode 2001-2003. Met de nodige voorzichtigheid valt deze indicator te gebruiken voor de toe- of afname van het voorzieningenniveau. Dat geeft het volgende beeld:

- in aanbestede gebieden: 5-10 % toename DRU's in de periode 2001-2003
- in niet - aanbestede gebieden: geen toe- of afname in de periode 2001-2003.

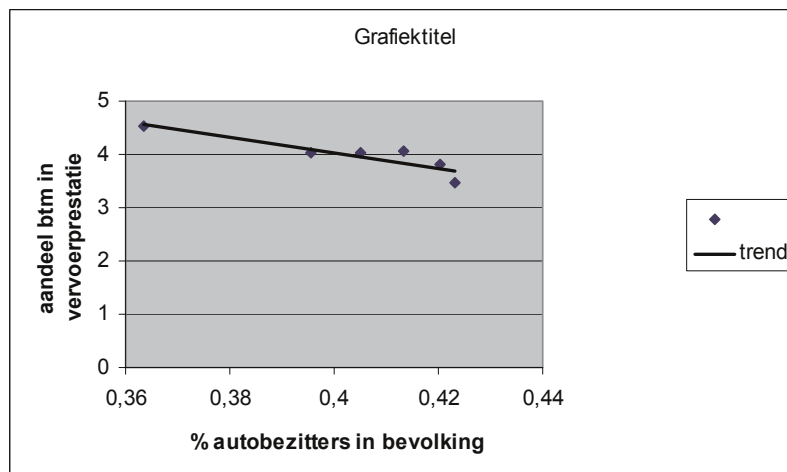
Vast staat dus in ieder geval dat van een effect door aanbod-afname door de aanbestedingen geen sprake kan zijn. EATSS/EVACOV geeft ook geen aanwijzingen van anderszins slechtere dienstverlening of lagere reizigerswaardering in de aanbestede gebieden.

Gelet op de gelijkblijvende DRU's in de niet-aanbestede gebieden en de geringe verschillen in de Rijksbijdragen in de periode 2001-2003 ligt ook een effect van eventuele bezuinigingen niet voor de hand. De bezuinigingen die dit jaar door het Rijk zijn aangekondigd, zullen eventueel pas het volgend jaar (2005) in de dienstregeling hun beslag krijgen, voor zover zij niet kunnen worden opgevangen met efficiëncymaatregelen of extra middelen vanuit de decentrale begrotingen. Het ligt dus meer voor de hand de oorzaak van de teruglopende vraag naar btm bij andere factoren te zoeken.

#### **2.5 Terugloop is duidelijke trend in lijn met toenemend autobezit per inwoner**

Zoekend naar andere factoren, lijkt er allereerst vanaf 1995 sprake te zijn van een duidelijke, trendmatige terugloop van het aandeel btm in de totale vervoerprestatie, die sterk samenhangt met het toenemende aandeel van de mensen in de totale bevolking dat een auto bezit (een ontwikkeling die op zich weer zeer sterk samenhangt met de groei van het BBP). Zo valt op basis van een reeks van 6 waarnemingen in de periode 1995 – 2003 al voor te rekenen dat 81,6% (=R<sup>2</sup>) van de variantie in het aandeel van btm in de totale vervoerprestatie verklaard kan worden uit de variantie in het aandeel van de Nederlanders dat een auto bezit. Een en ander met een stevige significantie (0,014).





## 2.6 Teruglopend treingebruik niet de belangrijkste oorzaak

Een deel van het btm-verkeer betreft voor- en natransport van treinverplaatsingen. Een daling in het btm-gebruik zou dus theoretisch verklaard kunnen worden door een afnemend treingebruik. Maar:

- Het treingebruik daalt in de periode 2001-2002 niet (tegen btm -5,3%) en van 2002-2003 daalt trein met 'slechts' 6,4% tegen btm -8,3%
- Nadere analyse van het OVG laat zien dat de terugloop in btm-reizigerskilometers vanuit verplaatsingen met btm zélf als hoofdvervoerwijze veel sterker is dan vanuit verplaatsingen waarin btm het voor- en natransport is van de trein als hoofdvervoerwijze. Deze nadere analyse van het OVG-materiaal leert dus dat maar ca. 13% van het verlies van de ca 1 miljard reizkm's in het btm-verkeer bij treinverplaatsingen zit.

| Ontwikkelingen reizigerskilometers in btm 2001-2003 |      |               |
|---|------|---------------|
| In verplaatsingen met btm als hoofdvervoerwijze     | -15% | -0,88 miljard |
| In btm als voor- en natransport van trein           | - 8% | -0,13 miljard |

De terugloop is dus veel meer een echte streekvervoerkwestie (we zagen eerder al dat het voor de steden minder geldt) dan een spoorse kwestie. Waarschijnlijk zijn treinreizen minder elastisch en/of minder gemakkelijk door een autorit te vervangen.

## 2.7 Invloed van het weer

2003 betrof een jaar met uitzonderlijk goed weer, waardoor de fiets in dat jaar een aantrekkelijker alternatief was voor het gebruik van bus, tram en metro. Bij nadere analyse blijkt met name de geringe hoeveelheid neerslag relevant voor btm-gebruik. In 2002 zijn zowel het btm-gebruik als het fietsgebruik teruggelopen ten opzichte van 2001, maar 2002 was dan ook een relatief nat jaar. Het totaalvolume van de afname van het btm-gebruik in het jaar 2003 past daarentegen ruimschoots binnen de toename van het fietsgebruik in dat jaar. 2003 was dan ook uitzonderlijk droog. De gemiddelde ritlengte van een btm-rit is in de periode 2001-2003 overigens nagenoeg gelijk gebleven (-4%), terwijl deze logischerwijs zou moeten stijgen als vooral de kortere, fietsbare ritten uitgevallen zijn. Goed fietsweer zal dus niet de enige verklaring zijn voor teruglopend btm-gebruik.

Als in de tijdreeks 1995-2003 met behulp van multiple-regressietechnieken de hoeveelheid neerslag die in dat jaar is gevallen wordt betrokken bij de nog resterende onverklaarde variantie rondom het autobezit, kan al 93% van de totale variantie in het aandeel btm verklaard worden ( $R^2 = 0,934$ ; sign 0,008). Met een dergelijk hoge  $R^2$  voegen nog meer verklarende variabelen theoretisch weinig meer toe.

Zo'n simpel model waarin het aandeel btm alleen verklaard wordt uit het % autobezitters en de jaarlijks gevallen neerslag zegt natuurlijk niet alles, het is met name gevaarlijk de lijn door te trekken naar perioden ver voor of na de betrokken waarnemingsperiode (1995-2003). Niettemin is een en ander statistisch gezien juist en het is goed voor ogen te houden dat er bij de ontwikkeling van het aandeel btm sprake is van duidelijk dalende trend in samenhang met het % mensen dat een auto bezit, waar andere variabelen niet zo heel veel aan toe of af kunnen doen.

## 2.8 Tariefontwikkeling

De tariefontwikkeling in het stads- en streekvervoer kan het best in samenhang worden gezien met de algehele prijsontwikkeling in de betreffende jaren en de brandstofprijzen in het bijzonder. De onderstaande tabel geeft het beeld weer.

| Geïndexeerde prijsontwikkeling (2001=100) | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|------|------|------|
| Geharmoniseerde prijsindexcijfers (CBS)   | 100  | 104  | 106  |
| Euro 95 (CBS)                             | 100  | 100  | 101  |
| Diesel (CBS)                              | 100  | 96   | 97   |
| Wagenverkoop strippenkaarten (VBN)        | 100  | 103  | 118  |
| 15 en 45 strippenkaart (VBN)              | 100  | 104  | 109  |
| 15 strippenkaart reductie (VBN)           | 100  | 105  | 111  |
| Abonnementen (VBN)                        | 100  | 105  | 109  |
| Abonnementen reductie (VBN)               | 100  | 105  | 109  |

De btm-tarieven zijn in 2002 in lijn met de inflatie verhoogd en ten opzichte van de brandstofkosten gestegen. In 2003 zijn de btm-tarieven in reële zin gestegen, terwijl de brandstofprijzen in reële termen verder zijn teruggelopen (gestabiliseerd op het prijsniveau van 2001). In de betreffende periode hebben plaatselijk nog verdergaande tariefsverhogingen bij bus, tram en metro plaatsgevonden door een aantal herzoneringen die niet in de bovenstaande tabel verdisconteerd zijn.

Ervaringen uit het verleden duiden op een prijselasticiteit van  $-0,5$  voor de meest elastische groepen. Een prijsstijging van 1% in reële prijzen resulteert dan in een reizigersverlies van een half procent. De tariefstijging van grosso modo +3% in reële prijzen van 2001-2003 resulteert dan in maximaal 1 á 2% reizigersverlies en biedt daarmee onvoldoende verklaring voor de geconstateerde terugloop van 13%. Zelfs als we uitgaan van de volledig relatieve prijsverhoging ten opzichte van de brandstofkosten (+10%) zou hieruit hooguit 5% van het reizigersverlies te verklaren zijn dat landelijk 13% beloopt, maar op het platteland maar liefst 29% tot 35%<sup>1</sup>. Bekend is echter dat maar een deel van de btm-gebruikers naar de auto kan uitwijken en voor een deel van de verplaatsingen (parkeerdruk en congestie in grote steden) is de auto ook geen goed alternatief.

Opvallend is dat met name de wagenverkoop-tarieven in de periode 2001-2003 zeer sterk zijn gestegen. Daarvan zou met name effect verwacht mogen worden op incidentele gebruikers en toeristen, een getalsmatig klein deel van de omzet dat

<sup>1</sup> De Kerncijfers Personenvervoer AVV op basis van het OVG laten zien dat de relatieve concurrentiepositie van de auto t.o.v. btm in de periode ook verder is verbeterd doordat de gemiddelde reissnelheid van deur tot deur per auto is verbeterd met 1%, terwijl die voor bus, tram en metro met 8% is afgenomen.

hoofdzakelijk in de grote steden gerealiseerd wordt. Juist daar is de terugloop echter minder dan gemiddeld.

Al met al moet de conclusie zijn dat de tariefstijgingen zeker niet de belangrijkste oorzaak kunnen zijn van de geconstateerde terugloop. Met name de ontwikkelingen in 2003 duiden erop dat ze de al aanwezige trend wél verscherpt kunnen hebben.

## 2.9 Recessie

In de periode 2001-2003 is de economische conjunctuur omgeslagen. Het effect daarvan op de mobiliteit is niet eenduidig. Allereerst valt op dat de totale mobiliteit in de periode 2001-2003 nog is gestegen met ca. 2%. Ook in het jaar 2003 is de mobiliteit nog licht gestegen ten opzichte van 2002. Recessie op zich verklaart niet waarom de automobiliteit nog wel stijgt, maar het btm-gebruik terugloopt.

Regressie-techniek laat wel een zeer duidelijk verband zien tussen het Bruto binnenlands product en het autobezit per inwoner: op basis van 6 waarnemingen in de periode 1995-2003 kan 99% van de variantie in het autobezit per inwoner wordt verklaard uit de variantie in het BBP ( $R^2 > 0,99$ ). Als de recessie doorzet mag dus verwacht worden dat op termijn het autobezit zal gaan dalen waardoor het btm-gebruik beter op peil kan blijven. In de periode 2001-2003 mag echter het effect van toegenomen autobezit door de relatieve welvaart in de jaren daar vlak voor veel doorslaggevend worden geacht. Het meest duidelijke effect van de recessie op het btm-gebruik zien we nog terug in het toegenomen gebruik vanuit de categorie mensen met een uitkering. Waarschijnlijk is door de oplopende werkloosheid het gebruik vanuit deze groep tegen de trend (-14%) in toegenomen met 5%.

Als we kijken naar het gebruik vanuit de diverse inkomensklassen (tabel zie bijlage) zien we een erg diffuus beeld. In de inkomensklasse 7.500-15.000 Euro per jaar zien we een meer dan gemiddelde terugloop van het btm-gebruik (-21%), in de inkomensklasse 15.000-22.500 Euro per jaar juist een minder dan gemiddelde afname (-7%), terwijl in alle categorieën daarboven sprake is van een afname redelijk in lijn met het landelijke beeld. Enigszins speculatief zou gesteld kunnen worden dat de groep die zich toch al geen auto kon veroorloven wat minder met btm is gaan reizen, terwijl binnen de inkomensgroep daar net boven een deel de auto voor btm-gebruik heeft verruild. De ontwikkeling over de jaren 2002 en 2003 is echter niet volledig in lijn met de werkloosheid. Bekend is ook dat de inkomensvraag in het OVG slecht wordt ingevuld en is omgeven met grotere onbetrouwbaarheidsmarges. Vast staat dat de totale vervoerprestatie vanuit deze groepen (ca. 20% van totaal) te gering is voor een doorslaggevend effect.

Conclusie is dat de effecten van recessie te diffuus zijn om het totaaleffect op de terugloop van btm-gebruik te kunnen verklaren. Het ligt meer voor de hand dat een eventueel doorzettende recessie op termijn meer effect zal sorteren via een afnemend autobezit.

### 3. Eindconclusie

De terugloop in het btm-gebruik lijkt grotendeels in lijn te zijn met een stevige neerwaartse trend die voor een groot deel samenhangt met het oplopende autobezit per inwoner. In de gebieden en voor de reizen waar het gebruik van de auto voor de gebruiker weinig problemen met zich meebrengt (vanwege parkeerdruk, congestie), dus met name op het platteland en voor de sociaal/recreatieve motieven, gaat de terugloop in het btm-gebruik veel harder dan naar het werk en in de steden.

Van effecten door teruggelopen aanbod door marktwerking of bezuinigingen kan op basis van de beschikbare gegevens (nog) géén sprake zijn. Ook de tariefontwikkelingen bieden ruim onvoldoende verklaring voor de scherpte van de ontwikkeling. Dat de terugloop van btm-gebruik in 2003 nog scherper was dan de neerwaartse trend in samenhang met het autobezit, zal waarschijnlijk samenhangen met het goede fietsweer in 2003 en voor een deel met de tariefontwikkelingen.

Gelet op de structurele neerwaartse trend van afnemend gebruik van met name de bus, in lijn met het toenemende autobezit, moet nadrukkelijk de vraag worden opgeworpen of de hoeveelheid en de aard van het aanbod in de niet-stedelijke gebieden geen aanpassing behoeft. Met een gelijkblijvend aanbod en een verder teruglopende vraag zal er namelijk economisch gezien op het platteland steeds meer sprake zijn van overbediening met een steeds problematischer kostendekking. Uiteraard zijn er goede sociale overwegingen om deze overbediening in stand te houden, maar door daarbij vast te houden aan kruisfinancieringsmechanismen zullen de gebieden waar het OV in concurrentie met de auto wel wat kan betekenen relatief steeds meer tekort gedaan moeten worden.

## Bijlage 1. OVG-tabellen

|             | Ontwikkeling vervoerprestatie<br>2001 – 2003 |
|-------------|--|
| Bus         | -16%   |
| Tram +metro | -7%  |

|                            | Ontwikkeling<br>vervoerprestatie<br>2001 – 2003 |
|----------------------------|---|
| BTM hoofdvervoerwijze      | -15%  |
| BTM voor/natransport trein | -8%   |

|                      | Ontwikkeling vervoerprestatie btm<br>2001 – 2003 |
|----------------------|--|
| Zeer sterk stedelijk | -10%   |
| Sterk stedelijk      | +1%  |
| Matig stedelijk      | -12%   |
| Weinig stedelijk     | -29%   |
| Niet stedelijk       | -35%   |
| Totaal               | -14%   |

|          | Ontwikkeling vervoerprestatie btm<br>2001 – 2003 |
|----------|--|
| Randstad | -8%  |
| Overig   | -21%   |
| Totaal   | -14%   |

|                   | Ontwikkeling vervoerprestatie btm<br>2001 – 2003 |
|-------------------|--|
| Vier grote steden | -5%  |
| Overig            | -17%   |
| Totaal            | -14%   |

| Vertrektijdstip | Ontwikkeling vervoerprestatie btm<br>2001 – 2003 |
|-----------------|--|
| 0:00-7:00       | -15%   |
| 7:00-9:00       | -16%   |
| 9:00-16:00      | -12%   |
| 16:00-18:00     | -13%   |
| 18:00-24:00     | -14%   |
| Totaal          | -14%   |
| Dag van de week | Ontwikkeling vervoerprestatie btm<br>2001 – 2003 |
| Zondag          | -6%  |
| Maandag         | +4%  |
| Dinsdag         | -13%   |
| Woensdag        | -23%   |
| Donderdag       | -14%   |
| Vrijdag         | -16%   |
| Zaterdag        | -25%   |
| Totaal          | -14%   |

| Motief             | Ontwikkeling vervoerprestatie btm<br>2001 – 2003 |
|--------------------|--|
| Werken             | -9%  |
| Zakelijk           | -27%   |
| Diensten/pers.verz | -21%   |
| Winkelen           | -14%   |
| Onderwijs          | -13%   |
| Visite/logeren     | -17%   |
| Ontspanning/sport  | -18%   |
| Toeren             | -15%   |
| Overig             | -17%   |

| Maatschappelijke<br>participatie | Ontwikkeling vervoerprestatie btm<br>2001 – 2003 |
|----------------------------------|--|
| Kind <6                          | +25%   |
| Werkzaam                         | -18%   |
| Huisvrouw/man                    | -17%   |
| Scholier/student                 | -6%  |
| Uitkering                        | +5%  |
| Gepensioneerd/VUT                | -25%   |
| Onbekend                         | -51%   |
| Totaal                           | -14%   |

| Btm- vervoerprestatie<br>vanuit diverse<br>huishoudinkomensklassen<br>in miljarden km's | 2001 | 2002 | 2003 | 2001-<br>2003 |
|---|------|------|------|---------------|
| Minder dan EUR 7.500  | 0.31 | 0.28 | 0.27 | -14%          |
| EUR 7.500-15.000  | 0.78 | 0.70 | 0.62 | -21%          |
| EUR 15.000-22.500   | 0.77 | 0.65 | 0.71 | -7%           |
| EUR 22.500-30.000   | 0.81 | 0.82 | 0.69 | -15%          |
| EUR 30.000 of meer  | 3.59 | 3.33 | 3.03 | -16%          |
| Onbekend  | 1.22 | 1.27 | 1.15 | -5%           |
| Totaal  | 7.48 | 7.04 | 6.47 | -14%          |

Bron: bewerking OVG 2003

## Bijlage 2.

De volgende tabel vergelijkt de ontwikkeling van de vervoersprestatie (reizigerskilometers) in aanbestede gebieden met die in niet-aanbestede gebieden, waarbij referenties met een verschillende mate van stedelijkheid zijn gekozen. Dit, om de gevoeligheid in beeld te brengen voor het in dit rapport signaleerde gegeven dat bus-, tram- en metrogebruik in meer landelijke en meer stedelijke gebieden in de periode 2001-2003 een aanzienlijk verschillend ontwikkelingspatroon hebben meegemaakt.

| Tabel 5.1   | Gegevens-bron               | Gemiddelde verandering in in 2002 aanbestede concessies |           | Gemiddelde verandering in in 2003 aanbestede concessies | Gemiddelde verandering in niet-aanbestede concessies |           |
|---|-----------------------------|---|-----------|---|--|-----------|
|   |                             | 2001-2002   | 2002-2003 |   | 2001-2002  | 2002-2003 |
| Reizigerskm's<br>Referentie: alle niet-aanbestede gebieden                            | WROOV<br>Berenschot-analyse | -3,8%   | -11,0%    | -9,0%   | -6,7%  | -9,0%     |
| Referentie: niet-aanbestede gebieden zonder concessies in 4 grootste gemeenten        | WROOV<br>AVV-analyse        | -3,8%   | -11,0%    | -9% a -10%  | -8%  | -11%      |
| Referentie: niet-aanbestede gebieden zonder concessies stadsnetten >100.000 gemeenten | WROOV<br>AVV-analyse        | -3,8%   | -11,0%    | -9% a -10%  | -10%   | -11%      |

# **3** **Rapport OPV 25 september 2004** **(kenmerk rapport: OPV 2004-0823)**



**Rapport** 25 september 2004

## Evaluatie aanbestedingen in het stads- en streekvervoer

Datum behandeling OVW: 16 september 2004<sup>1</sup>

Kenmerk: OPV 2004-0823

**Aanleiding:**

Het ministerie van Verkeer & Waterstaat heeft het Overlegorgaan Personenvervoer bij brief (u.04.03419) gevraagd te adviseren over het concept-beleidsstandpunt betreffende aanbestedingen in het openbaar vervoer. Op basis van de Wet Personenvervoer 2000 is de Minister verplicht voor 1 december 2004 een verslag aan de Tweede Kamer te zenden over de effecten in de praktijk van de aanbesteding van concessies. Het beleidsstandpunt vloeit voort uit twee evaluatieonderzoeken naar de effecten en doeltreffendheid van de aanbestedingen.

**Advies**

1. Het OPV onderschrijft de definitieve **keuze van** het Kabinet **voor** het instrument van **aanbesteding**. Daarbij plaatst het wel een aantal kanttekeningen, die in dit rapport zijn uitgewerkt.  
De medeoverheden geven aan voorstander te zijn van het instrument aanbesteding, maar geven er de voorkeur aan de aanbestedings*plicht* uit de Wp2000 te laten vallen en de afweging wel of niet openbaar aan te besteden over te laten aan de medeoverheden.
2. Het OPV onderschrijft dat er geen eenduidig beeld uit het onderzoek naar voren komt over de plaats waar de **ontwikkefunctie** het beste kan worden ondergebracht. Naar de mening van het OPV ligt de verantwoordelijkheid voor strategische aspecten van de ontwikkelingsfunctie in algemene zin bij de aanbestedende overheid, terwijl de tactische en operationele kennis veeleer bij de vervoerder aanwezig is.
3. Het OPV roept medeoverheden, vervoerders en rijk op de **rol van de consument** verder te versterken. Dit kan door de "inspraakplatforms" meer eenduidig vorm te geven, zonder voorbij te gaan aan specifieke omstandigheden in concessiegebieden.
4. Het OPV kan instemmen met de aanbeveling dat vervoerbedrijven in overleg met werknemers afspraken maken over **personeelsopgave** en personeelsoverdracht bij overdracht van een concessie.
5. Het OPV<sup>1</sup> is voorstander van **uitstel van de aanbestedingsplicht** met 1 of 2 jaar, tot uiterlijk 1 januari 2008.
6. Het OPV is van mening dat de Minister moet overwegen wettelijk de mogelijkheid te scheppen om - op basis van zwaarwegende gronden - **onthefing** op de

<sup>1</sup> Aan het overleg hebben deelgenomen: ANWB, BOV, CSO (samenwerkingsverband van ANBO, NISBO, NVOG, PCOB, Unie KBO), KNV Taxi, NS, ROVER, SKVV, VNG en VOC. Mobis adviseert in dit rapport slechts over de "ontwikkefunctie" (punt 2) en stuurt V&W een separate reactie op de overige punten.

aanbestedingsplicht te verlenen.

De medeoverheden geven de voorkeur aan het volledig vervallen van de aanbestedingsplicht dan wel generiek uitstel daarvan tot 1 januari 2008, boven een ontheffingenregime. Dit laat onverlet dat ook de decentrale overheden een ontheffingenregime, voor ná 2008, wenselijk achten.

7. Het OPV is voorstander van vergroting van de **flexibiliteit** door verlenging van de maximale concessieperiode tot 8 jaar, waarbij aanbestedende overheden de mogelijkheid krijgen de concessie binnen die periode eenmalig onderhands te verlengen.

#### **Toelichting**

Hieronder staat een toelichting op een aantal punten uit het advies.

##### *Ad 1 Aanbestedingsplicht*

De afweging vóór het vasthouden aan de aanbestedingsplicht is tot stand gekomen in het besef dat het instrument van aanbesteding in de achterliggende periode nog niet tot volle wasdom gekomen is; de effecten van het instrument zijn op basis van de evaluatieonderzoeken evenmin ondubbelzinnig vast te stellen.

##### *Ad 2 Ontwikkefunctie*

Het OPV onderkent dat het beeld ten aanzien van de ontwikkelingsfunctie genuanceerd ligt. De vervoerders (Mobis) geven er in beginsel de voorkeur aan dat de ontwikkelingsfunctie bij de vervoerbedrijven komt te liggen, maar kunnen zich vinden in het standpunt van het Kabinet om op dit moment niet in het proces te interveniëren. NS roept de overheden op vervoerders meer ruimte te geven voor ondernemerschap.

Ook de medeoverheden stemmen in met de lijn op dit moment nog niet in te grijpen. Waar het gaat om de plaats van de ontwikkelingsfunctie hebben aanbestedende overheden naast (lokale of regionale) politieke afwegingen, ook te maken met vraagstukken op het gebied van financiën (wat kost het om de ontwikkelingsfunctie uit te besteden en wat levert het op) en risico's.

##### *Ad 3 Consumentenplatforms*

De wettelijk geregelde inspraak door consumentenorganisaties bij de aanbesteding van concessies wordt positief gewaardeerd. De inspraak wordt door de aanbestedende overheden evenwel zeer divers uitgewerkt en ingevuld, in weerwil van inspanningen van het OPC. De ANWB en de samenwerkende ouderenorganisaties vragen daarom om meer (rijks)inzet op de uniformering van deze inspraakprocessen.

De medeoverheden kunnen zich vinden in het uitwerken van een model (bijvoorbeeld in OPC-verband), maar vragen ruimte om in te spelen op regionale verschillen.

De ANWB en de samenwerkende ouderenorganisaties vragen daarnaast de positie van de consumentenplatforms te versterken door:

- de huidige term “consumentenorganisaties” in het Besluit personenvervoer 2000 te vervangen door “consumentenplatform” of “Regionaal Overleg Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer (ROCOV)”.
- de consumentenplatforms het recht te geven bij afwijking van de adviezen door OV-autoriteit of vervoerder het geschil aan een onafhankelijke partij voor te leggen.

*Ad 4 Personeelsoverdracht*

Niettegenstaande een aantal rechtszaken over de overdracht van personeel, constateert het OPV dat de wettelijke regeling op dit punt naar behoren functioneert.

*Ad 5 Uitstel aanbestedingsplicht*

Het OPV is voorstander van uitstel van de aanbestedingsplicht met maximaal 2 jaar tot uiterlijk 1 januari 2008. Belangrijkste overweging daarbij is de hoge druk op zowel aanbestedende overheden als de markt (vervoerbedrijven), door het “stuwmeer” aan aanbestedingen als gevolg van de aanbestedingsplicht.

*Ad 6 Ontheffingenregime*

Het OPV heeft een aantal zwaarwegende gronden voor een ontheffing geïnventariseerd. In algemene zin geldt als zodanig de bovengenoemde hoge druk op overheden en vervoerbedrijven. Ook kunnen specifieke omstandigheden optreden, zoals veranderende concessiegrenzen en de overdracht van eigendom van kapitaalgoederen (bijvoorbeeld: trolleybussen). Ten slotte kan ook de zorg voor de continuïteit van het vervoer (bij plotseling faillissement van de vervoerder) grond voor een tijdelijke ontheffing zijn.

*Ad 7 Flexibiliteit*

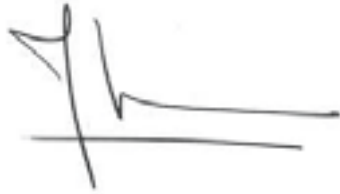
De doelstelling de markt te laten werken blijft in voldoende mate overeind door het onderhands verlengen slechts eenmalig toe te staan en de maximale concessieperiode te beperken tot 8 jaar. Onderhands verlengen van een concessie – bij goed presteren van de vervoerder – kan zowel de aanbestedende overheid als de vervoerder belangrijk ontlasten. Van een tussentijdse evaluatie (op basis van objectieveerbare “benchmarking”) en onderhandelingen kan bovendien een positieve prikkel uitgaan tot nog beter presteren door de vervoerder. Vanzelfsprekend dient deze mogelijkheid duidelijk in het bestek te worden aangegeven.



**Tot slot**

Het OPV verzoekt u bovenstaande overwegingen mee te wegen bij de uitwerking en vaststelling van het Kabinetsstandpunt en terug te koppelen op welke wijze dit advies zijn weerslag heeft gekregen in uw beleidsbrief aan de Staten-Generaal.

Hoogachtend,



drs. J. Laan  
Voorzitter OPV





## 4 Standpunten van partijen en visie/acties van het rijk

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft de afgelopen jaren specifiek ten behoeve van de totstandkoming van dit kabinetsstandpunt regelmatig met de betrokken spelers van gedachten gewisseld. Hieraan is uitvoering gegeven door het instellen van een klankbordgroep voor de evaluatiestudie, door het ministerie georganiseerde symposia, overleg met de Stuurgroep Openbaar Vervoer, Mobis en de vakbonden en een vergadering van het Overlegorgaan Personenvervoer en het Nationaal Mobiliteitsberaad. Ook is van diverse betrokken partijen een schriftelijke reactie ontvangen op en naar aanleiding van het onderzoeksrapport naar de effectiviteit van de aanbestedingen. De input die uit deze afstemming is verkregen is bij de totstandkoming van het kabinetsstandpunt betrokken.

In deze bijlage wordt thema-gewijs ingegaan op de standpunten van de diverse partijen en de manier waarop hiermee rekening is gehouden in het kabinetsstandpunt of op welke wijze dit door partijen zelf dient te worden opgepakt of in het kader van de wetsevaluatie door het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal worden behandeld.

### Aanbestedingsplicht

De decentrale overheden zijn tegenstander van een plicht tot aanbesteding. Zij wensen de vrijheid te kunnen kiezen voor aanbesteding en onderhandse gunning. De drie ABC-vervoerbedrijven (Arriva, BBA Connex, Connexion) zijn daarentegen voorstander van aanbestedingsplicht.

In het kabinetsstandpunt wordt nadrukkelijk gekozen voor de verplichting tot aanbesteding. De aanbestedingen zelf en het vooruitzicht van een aanbestedingsverplichting hebben namelijk reeds geleid tot effecten die anders nooit zouden zijn gerealiseerd. Deze effecten, vooral efficiencyverbetering en een beter OV-aanbod, zijn belangrijk voor het kunnen blijven verantwoord van het geven van subsidies aan het openbaar vervoer. Daarbij komt dat zonder de aanbestedingsverplichting partijen zullen 'verslappen', zo wordt ook in de evaluatie studie geconcludeerd. Zoals ook in de Nota Mobiliteit geschetst is het rijk, ook in een model waarin decentrale overheden de bevoegdheden hebben voor het regionaal OV, verantwoordelijk voor de kaders waarbinnen het OV tot stand komt. Uitgaande van de verplichting tot aanbesteding is wel serieus gekeken naar het creëren van meer ruimte en flexibiliteit voor de overheden en vervoerders, dit ten behoeve van de uitvoerbaarheid van de aanbestedingsverplichting.

### Ingangsdatum

Feitelijk zijn alle overheden en vervoerders voor het verschuiven van de ingangsdatum van de aanbestedingsplicht voor het streekvervoer en het vervoer in de kleine steden (niet-GVB-vervoer) met 1 of 2 jaar. Het kabinet herkent zich in de problematiek van het stuwmeer van aanbestedingen dat de partijen als argument voor deze verschuiving aandragen, maar acht één jaar voldoende om deze op te lossen. Mobis is van mening dat bij het schuiven met de datum wel goede afspraken over de spreiding van aanbestedingen met overheden nodig zijn. Het kabinet onderschrijft dat. Met de overheden die nog concessies moeten aanbesteden, zal de minister van verkeer en Waterstaat afspraken maken over de planning van hun aanbestedingen. Hiermee wordt bereikt dat (1) alle concessies (met uitzondering van enkele specifieke gevallen) op 1 januari 2007 daadwerkelijk zijn aanbesteed en dat (2) er voldoende spreiding in de tijd is om het 'stuwmeer' te verminderen.

### Flexibiliteit in de concessieduur / onderhands verlengen van de concessie.

Alle partijen, dat wil zeggen de overheden, vervoerders en Rover, zijn voorstander van de mogelijkheid tot het onderhands verlengen van de concessie bij goed functioneren van de vervoerder. De overheden willen steeds vaker tussentijdse ijkmomenten in de concessies inbouwen om zodoende de vervoerder goed te kunnen aansturen. Diverse overheden hebben in dat kader een concessie afgesproken waarbij de 6-jarige concessie na 4 jaar kan worden beëindigd indien de vervoerder vooraf vastgestelde targets niet bereikt heeft. Een meting dient hiertoe echter al na twee jaar worden ingezet, om in geval van het beëindigen van de concessie een nieuwe aanbestedingsprocedure tijdig te kunnen afronden. Mobis en de drie ABC-vervoerbedrijven geven nadrukkelijk aan wel voorstander te zijn van het vergroten flexibiliteit door onderhands verlengen van de concessie, maar alleen onder de voorwaarde dat dit vooraf in concessie is geregeld.

In het kabinetsstandpunt wordt naar aanleiding van dit punt voorgesteld de concessieduur van 6 naar 8 jaar te verlengen, indien de decentrale overheid een tussentijds ijkmoment wil inbouwen en de voorwaarden van een dergelijk ijkmoment door de decentrale overheid vooraf zijn bepaald en in de concessie zijn vastgelegd. De periode van 8 jaar is gekozen vanwege het gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van openbare diensteseisen en de gunning van openbare dienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, waarbij 8 jaar de maximale periode is. Juridisch gezien zal het in de wet door het ministerie van Verkeer en Waterstaat zo worden verwoord dat het past in de huidige systematiek van de wet. Er is dan feitelijk geen sprake van verlengen van de concessie. Worden de vooraf gestelde doelen niet gehaald dan kan de concessie worden beëindigd c.q. de concessie termijn worden verkort. Is dit wel het geval dan kan de concessie de vooraf gestelde termijn uitdienen.

### Ontheffingen

Alle partijen, dat wil zeggen de overheden, vervoerders en Rover, zijn voorstander van een mogelijkheid tot ontheffing van de aanbestedingsverplichting voor niet-GVB-vervoer. De redenen die men aangeeft als wenselijke gronden voor een dergelijke ontheffing zijn echter uiteenlopend:

- De overheden pleiten voor een ontheffing van de aanbestedingsplicht voor het maken afspraken over de inbouw van de chipkaart in de concessies. Dit is in het kabinetsstandpunt niet overgenomen. De aanbestedingsplicht is geen belemmering voor de invoering chipkaart, de overname van apparatuur is in concessie op te nemen. Daarnaast zijn er specifieke budgetten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de invoering van de chipkaart.
- Mobis pleit voor ontheffing van de aanbestedingsplicht indien er te weinig inschrijvingen zijn of als kwaliteit van biedingen te wensen over laat. Aangezien voor deze situaties het Europese aanbestedingsrecht al uitwijkmogelijkheden kent wordt hiervoor door het ministerie van Verkeer en Waterstaat geen speciale ontheffingsmogelijkheid in de Wp2000 gecreëerd.
- De overheden en Rover pleiten ervoor een regeling te treffen voor het doorvoeren van grenswijzigingen van concessies. Het IPO en enkele vervoerders zijn van mening dat multimodale aanbestedingen met decentraal spoor mogelijk moeten zijn en dat in voorkomende gevallen ten behoeve hiervan ontheffingen gegeven moeten worden. In het voorstel voor het nieuwe ontheffingsregime is een ontheffing voor overgangssituaties mogelijk. Dit om problemen op te lossen die kunnen ontstaan als gevolg van ingezette trajecten uit het verleden. Voorbeelden hiervan zijn lopende discussies over gebiedsindeling. Het één of twee jaar wachten met een aanbesteding van een busconcessie omdat deze dan in een gezamenlijke spoor/bus concessie kan worden aanbesteed kan daar ook onder vallen. De termijn van de verlenging zal bij voorkeur kort zijn.

- Drie ABC-vervoerbedrijven (Arriva, BBA Connex, Connexxion) zijn van mening dat ontheffingen alleen in heel speciale gevallen gegeven mogen worden, bijvoorbeeld in geval van een infrastructurele ingreep, en slechts voor een beperkte tijd. Andere streekvervoerders (Syntus, Hermes) bepleiten niet of uitgesteld aanbesteden bij (opgestarte, kapitaalintensieve) innovatieprojecten met investeringen van vervoerders. In het kabinetsstandpunt wordt hier aan tegemoet gekomen, aangezien dergelijke ontheffingen in het belang van de reiziger zullen zijn. Voorgesteld wordt een ontheffingsmogelijkheid op te nemen in de wet om te voorkomen dat innovatie wordt belemmerd. Het gaat hier met name om innovaties die bij een aanbesteding niet tot stand zouden komen, bijvoorbeeld een experiment met een nieuwe vorm van infrastructuur. De ontheffingen hebben nadrukkelijk een tijdelijk karakter.

### Ontwikkelfunctie

De decentrale overheden zijn van mening dat het rijk niet moet ingrijpen op de plaats van de ontwikkelfunctie. De drie ABC-vervoerbedrijven (Arriva, BBA Connex, Connexxion) zijn van mening dat de ontwikkelfunctie in principe bij de vervoerder hoort. De bepaling van de positie ontwikkelfunctie vinden zij echter tegelijkertijd een zaak van decentrale overheid en ze geven aan dat er geen ingrijpen van het rijk nodig is.

Het kabinet constateert dat er een proces gaande is waarin overheden hun rol aan het zoeken en definiëren zijn en ziet geen reden om op dit moment in dit proces te interveniëren.

### Consumentenadvies

Vanuit de consumentenorganisaties (Rover, het OPC, de ANWB en de samenwerkende ouderenorganisaties) wordt gepleit voor het wettelijk versterken van de positie van de consumenteninspraak door het introduceren van een onafhankelijke derde partij voor bindende toetsing in geval van geschillen. Tevens pleiten zij voor het maken van een afsprakenkader voor inbreng van de consumentenplatforms, met eisen als onafhankelijke voorzitter en facilitering (financiële en praktisch) door decentrale overheid en het betrekken van de consumentenorganisaties tijdens looptijd van de concessie. Ook de FNV geeft aan dat de raadpleging en consultatie van consumentenorganisaties onvoldoende is ontwikkeld. De minister van Verkeer en Waterstaat zal geen nadere wetgeving ten aanzien van de consumenteninspraak maken. Bij besluiten van de decentrale overheid, zoals vaststelling van een programma van eisen of het verlenen van een concessie, is via de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep mogelijk. De kaders in de Wp2000 zijn door de minister van Verkeer en Waterstaat via de Concessiewet, die per 1 januari 2005 in werking zal treden, inmiddels aangescherpt. Het kabinet vindt het de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden om te zorgen dat de reizigersinspraak binnen de kaders van de wet op een goede manier vormgegeven wordt. Het is belangrijk dat de overheden, zoals de consumentenorganisaties bepleiten, daartoe transparante procedures vastleggen waarmee representatieve vertegenwoordiging van de klant gewaarborgd is en voldoende waarde aan de adviezen wordt gehecht.

De ANWB en de samenwerkende ouderenorganisaties bepleiten verder specifieke termen in de wet- en regelgeving te vervangen. Dit wordt door de minister van Verkeer en Waterstaat meegenomen bij de wetsevaluatie van de Wp2000.



## Personeel

De vakbonden FNV en CNV geven aan dat er zijn geen gedwongen ontslagen zijn op het moment van overdracht van een concessie, zoals door de wetgever is beoogd. Daarna is die mogelijkheid er echter wel bij bijvoorbeeld reorganisaties. In de wet dient volgens de FNV geregeld te worden dat werknemers ook na de overgang hun arbeidsvoorwaarden behouden. Tevens zijn de bonden van mening dat de vervoerbedrijven onderling nadere afspraken moeten maken over de overdracht van personeel en de personeelsopgave. Diverse vervoerders (Syntus, Hermes) geven aan dat de wet voldoende bescherming biedt voor het personeel en dat geen nieuwe regels nodig zijn. Wel zijn zij met de bonden van mening dat de vervoerbedrijven onderling nadere afspraken moeten maken over de overdracht van personeel en de personeelsopgave. CNV en enkele vervoerders achten daarbij het komen tot één CAO personenvervoer wenselijk. Het kabinetsstandpunt is dat bij reorganisaties en aanpassing van arbeidsvoorwaarden na de overdracht van de concessie er het reguliere arbeidsrecht geldt. Het is destijds een bewuste keuze om dit in de Wp2000 niet verder te regelen. Via de Wijzigingswet, welke 20 augustus 2004 in werking is getreden, heeft de minister van Verkeer en Waterstaat reeds de bepalingen omtrent informatieverstrekking over het personeel aangescherpt. Het kabinet acht het de verantwoordelijkheid van de vervoerders om in overleg met de vakbonden afspraken te maken over een goede personeelsoverdracht en om de afstemming van CAO's (openbaar vervoer, taxi, besloten busvervoer) vorm te geven. Het CNV is van mening dat de Wp2000 strijdig is met de Wet op de ondernemingsraden. De ondernemingsraad (OR) kan in de praktijk namelijk geen of niet tijdig een gefundeerd advies geven over de sociale gevolgen van een concessieofferte. CNV bepleit daarom dat de Wp2000 dient te worden aangepast. Het kabinet is van mening dat er inmiddels, na een uitspraak van het gerechtshof Amsterdam op 19 oktober 2001, jurisprudentie is die aangeeft dat de OR betrokken dient te worden. De wet behoeft daarom niet te worden aangepast. CNV, Mobis en de drie ABC-vervoerbedrijven (Arriva, BBA Connex, Connexxion) bepleiten (onderzoek naar) uitsluiting van niet tot de concessie herleidbare indirecte medewerkers van bepalingen in de personeelsparagraaf over de verplichte overgang. Dit wordt door de minister van Verkeer en Waterstaat meegenomen in de evaluatie van de Wp2000. Ook een opmerking van de RET, dat de personeelsparagraaf expireert per 1-1-2010, zal in deze wetsevaluatie worden betrokken. De CNV geeft aan dat volgens de wet vakbonden binnen één maand na gunning van de concessie tot afwijkende maatwerkafspraken moeten komen met de oude en nieuwe concessiehouder en dat deze periode te kort is en dit in de wet dient te worden aangepast (twee tot drie maanden). Ook dit zal onderwerp zijn van de wetsevaluatie. De CNV geeft aan dat de aanbestedende overheden een zwaardere rol moeten spelen bij personeelsaangelegenheden. Het kabinetsstandpunt geeft aan dat voor een goed verloop van de processen van feitelijke overdracht afstemming en informatie-uitwisseling tussen decentrale overheid en vervoerder noodzakelijk is. Daarnaast dienen de opdrachtgevende overheden te zorgen dat er voldoende tijd tussen de gunning en de exploitatie van de concessie ligt, zodat vervoerders en werknemers voldoende tijd hebben voor overleg en het maken van afspraken over de overdracht van personeel.

### Strategische productiemiddelen

Diverse vervoerders (Syntus, Hermes) en de vakbonden CNV en FNV zijn van mening dat aanbestedingen waarbij steeds nieuw materieel wordt ingezet met langere levensduur dan concessieduur problemen op leveren. Onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is uitgevoerd geeft echter aan dat hier geen knelpunt ligt. Het kabinet wil op dit punt dan ook geen maatregelen treffen. De aanbestedende overheden zouden hier echter wel rekening mee dienen te houden, door van te voren een inschatting te maken van de kosten en baten die met de invoering van nieuw materieel gemoeid zijn en zoveel mogelijk functionele eisen te stellen in plaats van technische eisen.

### Overige thema's

- Implementatieperiode. Diverse vervoerders en het CNV geven aan dat de implementatieperiode tussen de gunning van de concessie en de daadwerkelijke exploitatie vaak te kort is voor het regelen van overgang van personeel, aanschaf bussen en dergelijke. Het kabinet acht het de taak van de opdrachtgevende overheden te zorgen dat er voldoende tijd tussen de gunning en de exploitatie van de concessie ligt, zodat zaken betreffende personeelsoverdracht en aanschaf van materieel kunnen worden geregeld.
- Concessiegrensoverschrijdend vervoer. Rover is van mening dat de decentrale overheden beter moeten samenwerken en betere afspraken moeten maken over concessiegrensoverschrijdende lijnen. De minister moet ingrijpen met aanwijzing als dit niet of onvoldoende tot stand komt. Met de Wijzigingswet op de Wp2000, die 20 augustus 2004 in werking is getreden, is de bepaling over afstemming van grensoverschrijdend vervoer iets aangescherpt. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal monitoren of dit een verbetering oplevert en daarom vooralsnog geen verdere (wettelijke) maatregelen nemen.
- Faillissement vervoerder. Rover en de decentrale overheden zijn van mening dat in de Wp2000 iets geregeld moet worden voor het wegvallen van vervoer in geval van faillissement van de vervoerder. Dit wordt door de minister van Verkeer en Waterstaat meegenomen in de evaluatie van de Wp2000.

