

Evaluatie Wp2000

Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets
31 augustus 2005

Evaluatie Wp2000

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets

ir. J.M. Groenendijk
dr.ing. J.M. de Heer
prof.dr. H.J. Meurs (MuConsult)
drs. R.I. Pieper (MuConsult)
dr. E. Rosbergen (MuConsult)

Amersfoort, 31 augustus 2005
403613/JGN/BGO

Samenvatting

1.1 Vraagstelling

Hoe functioneel en doelmatig is de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) geweest voor verbetering van het openbaar vervoer? Om deze vraag te beantwoorden, hebben de adviesbureaus Twynstra Gudde en MuConsult een evaluatie uitgevoerd. Dit is gebeurd in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Centraal in de functionele en doelmatigheidstoets staat de doeltreffendheid en de werking van de wet in de praktijk met betrekking tot de uitvoering, handhaving, toezicht en naleving. Naast deze toets heeft ook een juridisch-technische toetsing plaatsgevonden. Activiteiten van beide sporen zijn op elkaar afgestemd. Tijdens de hierop volgende synthesefase worden de resultaten van beide sporen samengevoegd.

Dit rapport doet verslag van de functionele en doelmatigheidstoets. Hierin wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

- (1) Wat is het doel van de wet?
- (2) Hoe wordt de wet toegepast in de praktijk? Wat zijn de effecten van toepassing? In hoeverre worden doelen gerealiseerd?
- (3) Waren de effecten ook bereikt zonder de wet? En in hoeverre is sprake van ongewenste neveneffecten?
- (4) Welke suggesties kunnen op basis van de functionele en doelmatigheidstoets worden gedaan voor verbeteringen van of binnen de wet?

Toepassingen van afzonderlijke wettelijke bepalingen zijn weergegeven in factsheets, die zijn opgenomen in de CD-ROM bij dit rapport.

1.2 Scope van onderzoek en opzet

De functionele en doelmatigheidstoets richt zich op de periode vanaf de inwerkingtreding van de Wp2000 (1 januari 2001). De evaluatie beperkt zich niet tot de Wp2000, maar omvat ook afgeleide regelgeving, zoals het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000), de AMvB's, ministeriële regelingen en overige relevante besluiten en jurisprudentie. Bij de evaluatie zijn de volgende vervoersmodaliteiten in beschouwing genomen: het stads- en streekvervoer (bus, tram en metro), het gedecentraliseerde regionale spoorvervoer, het collectief vraagafhankelijk vervoer en het besloten busvervoer.

Bij de evaluatie wordt uitgegaan van de oorspronkelijke en de later gewijzigde doelen van de wet.

Daarnaast wordt rekening gehouden met actuele ontwikkelingen en gewijzigde beleidsdoelen van de Nota Mobiliteit en de ambities van het OV-beraad, een door de minister ingestelde adviescommissie bestaande uit regionale bestuurders, consumentenorganisaties en aanbieders van OV-diensten onder voorzitterschap van de heer Winsemius.

Het onderzoek is gebaseerd op literatuur, eerder uitgevoerde onderzoeken, interviews met betrokkenen en een analyse van bestekken en Programma's van Eisen.

Resultaten van het onderzoek

2.1 Doelen van de Wp2000

Ten aanzien van de *oorspronkelijke doelen* van de Wp2000 kan het volgende worden geconcludeerd:

- ▶ De beoogde **groei in het gebruik van het openbaar vervoer** is niet gerealiseerd. De afname in het gebruik van het OV die in 1995 is ingezet, heeft zich ook na 2001 in de meeste aanbestede en niet-aanbestede gebieden doorgezet. Belangrijke verklarende factoren liggen buiten de invloed van de Wp2000, zoals de groei in het bezit en gebruik van de auto en specifieke - voor OV ongunstige - demografische en economische ontwikkelingen als de ontgroening en stijgende inkomens. Het OV slaagt er kennelijk nog onvoldoende in om in te spelen op wensen van automobilisten. Daarnaast hebben tariefstijgingen en bezuinigen een negatieve invloed gehad
- ▶ De beoogde **stijging in de kostendekkingsgraad** is evenmin gerealiseerd. De kostendekkingsgraad is echter wel gestabiliseerd. Deze ontwikkeling komt vooral door het achterblijven van de groei in reizigersopbrengsten.

Ten aanzien van *gewijzigde hoofdoelen* zijn de ontwikkelingen positiever:

- ▶ **Het OV-gebruik is selectief gegroeid.** In en naar de grote steden is het gebruik in de periode 1994/1995 tot 2002/2003 gestegen. Het OV is vooral gegroeid bij het file-gevoelige woon-werkverkeer over langere afstanden in en rondom de vier grootstedelijke agglomeraties. Daarbij vormen bereikbaarheidsproblemen voor de auto (congestie en parkeerdruk) de belangrijkste verklaring voor de groei van het OV-gebruik. Daarnaast is een aantal grotere infrastructurele projecten opgeleverd, waardoor de kwaliteit van het OV toenam
- In landelijke gebieden is het OV-gebruik afgenomen door de groei van het autobezit en de met vraagvermindering samenhangende daling in OV-aanbod. Overigens zijn er ook buiten de grote steden positieve ontwikkelingen te signaleren. Zo is het gebruik van OV in de concessies Zutphen-Hengelo-Oldenzaal en Almere-stad fors toegenomen.

In beide gevallen is er een relatie met substantiële verbeteringen in de kwaliteit van het OV, ingegeven door de wensen van gebruikers. Groei van OV-gebruik is dus ook mogelijk ondanks ongunstige autonome factoren

- ▶ **De exploitatiekosten zijn gedaald** Sedert de inwerkingtreding van de Wp2000 is het kostenniveau van het OV aanzienlijk gedaald. Gemiddeld hebben Kaderwetgebieden en VOC-gemeenten met aanbestedingen 15 tot 20 procent lagere kosten weten te realiseren, met onderhandse gunningen 5 tot 10 procent. Provincies hebben met aanbestedingen gemiddeld 10 tot 15 procent lagere kosten weten te realiseren en 0 tot 5 procent met onderhandse gunningen. Omdat begin 2005 thans slechts 41 procent van de betwistbare omzet in stad- en streekvervoer (excl. grote steden) is aanbesteed, kunnen in de toekomst verdere efficiencyverbeteringen worden verwacht, met name in nog niet aanbestede concessiegebieden. Merk op dat de efficiency-verbeteringen bij aanbestedingen substantieel groter zijn dan bij onderhandse gunningen.

2.2 Toepassing Wp2000 in praktijk

De OV-autoriteiten zijn de partijen die bij de uitvoering van hun OV-taken sterk te maken hebben met de Wp2000. De wijze waarop zij in de praktijk met de geboden wettelijke (on)mogelijkheden om zijn gegaan heeft gevolgen gehad voor het al dan niet bereiken van de doelen van de wet.

De Wp2000 wilde een (**selectieve**) **groei in het aantal reizigers** bereiken via kwaliteitsverhoging van het OV en een grotere klantgerichtheid van aanbieders. Op basis van uiteenlopende indicatoren kan worden vastgesteld dat de kwaliteit van het OV in de afgelopen jaren inderdaad is vergroot. Zo is de omvang van het OV-aanbod toegenomen en is de afstemming van dienstregelingen tussen OV-modaliteiten verbeterd (na een aantal problemen in de beginperiode). Ook beoordelen reizigers de uitvoeringskwaliteit van het OV in aanbestede gebieden gemiddeld hoger dan in niet-aanbestede gebieden. Deze kwaliteitsverbetering kon worden gerealiseerd door efficiency-verbeteringen.

Dat de kwaliteitsverbeteringen slechts een selectieve groei hebben opgeleverd komt, naast reeds genoemde belangrijke externe ontwikkelingen, mede door de wijze waarop de wet door de OV-autoriteiten wordt toegepast:

- (1) Het extra OV-aanbod is in veel concessiegebieden ingezet om het OV in dunner bevolkte gebieden en/of stillere uren in stand te houden of zelfs uit te breiden. Deze ontwikkelingen zijn grotendeels het gevolg van keuzen van de aanbestedende decentrale OV-autoriteiten. Zij hebben doorgaans de ontwikkelingsfunctie van het OV in belangrijke mate naar zich toetrokken en hebben vervolgens prioriteit gelegd bij deze –vanuit vervoerpotentie minder aantrekkelijke– lijnen, dit vanuit de doelstelling om juist de sociale functie van het OV te behouden of te versterken.

Oftewel: de decentrale overheden hebben een deel van de efficiencywinsten aangewend om de door bezuinigingen dreigende opheffing van OV-verbindingen te voorkomen

- (2) Vervoerders richten zich bij aanbestedingen zeer sterk op de eisen en wensen van OV-autoriteiten, zoals omschreven in de Programma's van Eisen. Dit doen ze zelfs als ze andere keuzen vanuit vervoerkundige dan wel financiële optiek zouden prefereren. Er wordt wel steeds meer gezocht naar creatieve oplossingen voor kwaliteitsverbetering, maar altijd binnen de gunningscriteria. Gedurende de looptijd van de concessie hanteren de vervoerders in beperkte mate een systematische marketinggeoriënteerde aanpak waarbij de klant centraal staat; beheersing van de productiekosten staat dan voorop. Hierbij speelt de bekostigingssystematiek van het OV een belangrijke rol: vervoerbedrijven profiteren zelf nauwelijks van extra opbrengsten, ondanks de bonus-malussystemen. Eerder is het omgekeerde het geval: de bedrijven mogen, naast bezuinigingen, *tegenvallende reizigersopbrengsten* op het OV-budget compenseren met minder aanbod van vooral stille lijnen, waardoor de winstgevendheid gemiddeld omhoog gaat
- (3) Op een aantal uitzonderingen na, hebben in de praktijk slechts in beperkte mate product- en/of procesvernieuwingen plaatsgevonden die nieuwe groepen reizigers konden aantrekken. Veel factoren hebben deze ontwikkelingen beïnvloed. Zo leidden de scherpe aanbestedingsprocedures tot een sterke focus op de financiën en kostenbeheersing, alsmede tot onzekerheid. Er zijn ook maar weinig nieuwe bedrijven tot de markt toegetreden. Juist zij zouden innovaties kunnen stimuleren
- (4) Van integratie tussen verschillende modaliteiten (trein, bus, CVV) en tussen OV en besloten busvervoer is nog nauwelijks sprake, ondanks positieve ervaringen in de Achterhoek. Wel is een aantal OV-autoriteiten nu van plan geïntegreerde bus- en treinsystemen aan te besteden.

Op basis van de resultaten van het onderzoek concluderen wij dat de gerealiseerde kwaliteitsverbetering en uitbreiding van het aanbod vooral ten goede is gekomen aan bestaande klanten en de sociale functie van het OV. Belangrijkste reden hiervoor is dat het (politiek) moeilijk bleek om de bezuinigingen op de Rijksbijdrage in belangrijke mate op te vangen door vermindering van de sociale functie *in combinatie met* een uitbreiding van het OV-aanbod op commercieel en vervoerkundig kansrijke verbindingen. De scherpe en relatief sterk op prijs gebaseerde concurrentie heeft er in combinatie met de bezuinigingen toe geleid dat vervoerders de speelruimte voor de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten als beperkt hebben ervaren.

Om te komen tot **efficiënter OV** moeten vervoerders met elkaar concurreren om een concessie te bemachtigen. In veel gevallen ging het om drie aanbieders die sterk met elkaar concurreerden, namelijk Arriva, BBA en Connexxion. Dat leidde veelal tot een sterke daling van de kostprijzen.

De doelen van de wet die betrekking hebben op een daling van de kostprijs, zijn dan ook voor een deel gerealiseerd, als is verdere verbetering mogelijk. Dit is echter, zoals gesteld, niet gepaard gegaan met een hogere kostendekkingsgraad.

Ten aanzien van deze doelen kan een aantal knelpunten worden genoemd:

- (1) Het aantal inschrijvers was bij aanbestedingen doorgaans lager dan men voor ogen had bij opstelling van de Wp2000. Binnen het stads- en streekvervoer is Connexion een dominante aanbieder met een thans weer groeiend marktaandeel. Bij het regionaal spoor is de positie van NS dominant. Toetreding van besloten busvervoerders en buitenlandse ondernemers is – op één uitzondering na – niet voorgekomen. Op de langere termijn kan dit een probleem gaan vormen. Als de markt stabiel wordt terwijl het aantal marktpartijen beperkt blijft, is het risico dat concessies duurder worden dan bij forse concurrentie
- (2) De beperkte toetreding van nieuwe, innovatieve, bedrijven remt ook de vernieuwing in de sector. In veel andere sectoren komen majeure innovaties juist voort uit toetreding van nieuwe bedrijven. Vooral de beperkte toetreding van besloten busvervoerders is opvallend, maar ook de beperkte rechtstreekse inschrijving van buitenlandse vervoerders. Eén van de redenen voor de beperkte belangstelling van deze partijen is de omvang van de concessies, en daarmee van de financiële risico's. Ook de verplichte overname van personeel speelt een rol
- (3) De met de marktwerking gepaard gaande verzakelijking in de relatie tussen overheden en vervoerders komt gedurende de uitvoering van de concessie veel minder tot uitdrukking dan tijdens de aanbesteding. Zo vertrouwen concessieverleners in belangrijke mate op gegevens van vervoerders bij beoordeling van afspraken en toegezegde prestaties, in plaats van zelf voor de monitoring te zorgen. Ook zijn zij terughoudend met het toekennen van boetes indien afspraken niet worden nagekomen. Dit is opvallend omdat ervaringen hiermee bij decentrale treindiensten in het noorden van het land de effectiviteit van dit instrument hebben aangetoond
- (4) Het thans door gemeentelijke vervoerbedrijven uitgevoerde OV is nog nauwelijks aanbesteed, ook al zijn enige stappen genomen. Zo zijn, met uitzondering van de bedrijven in Rotterdam en Amsterdam, alle bedrijven verzelfstandigd. Verdere stappen naar privatisering worden (nog) niet gezet, mede door de ongunstige financiële positie van deze bedrijven. De betreffende gemeenten wensen echter ook de zeggenschap over 'hun' OV niet op te geven, zoals blijkt uit motivaties om geen gebruik te maken van het Participatiefonds OV. Met aanbestedingen van het busvervoer en later de trams in grote steden kunnen in de toekomst (aanzienlijke) additionele efficiencywinsten worden gerealiseerd
- (5) Op het gebied van regionaal spoorvervoer is sprake van een groter aantal specifieke knelpunten die voortkomen uit de dominante c.q. monopoliepositie die het NS-concern op een aantal elementaire gebieden heeft.

Voorbeelden hiervan zijn het aanbod van gebruikt reizigersmaterieel, het kaart- en tariefsysteem en het aanbod van kaartverkoopautomaten. Het gegeven dat de deelnemers aan een aanbesteding voor het verkrijgen van deze zaken aangewezen zijn op een directe concurrent leidt zowel op korte als op langere termijn tot een verminderde marktwerking.

Resumerend zijn er aanzienlijke voordelen behaald op het gebied van efficiency. Naar de toekomst toe zijn er kansen voor verdere efficiencyverbetering (verzelfstandiging/ privatisering GVB'en en aanbesteding van OV-diensten in grote steden), maar ook bedreigingen (beperkt aantal aanbieders, dominante posities van Connexxion in het stads- en streekvervoer en NS in regionaal spoorvervoer en beperkte toetreding van nieuw bedrijven).

Tenslotte kijken we naar de **overige doelen** van de Wp2000:

- (1) Bescherming van de positie van werknemers. Op basis van de werkgelegenheidscijfers blijkt dat het aantal medewerkers niet is afgenomen (na correctie voor bezuinigingen). Ook liggen de arbeidsvoorwaarden op hetzelfde niveau als voor de Wp2000. Ze lopen parallel met die van vergelijkbare sectoren. Wel leidt stroomlijning van bedrijfsprocessen tot een hogere werkdruk. Ook zijn er bij regionale treindiensten problemen ontstaan door de overbezetting van personeel op kleine regionale lijnen. Naar de toekomst toe zal veel aandacht nodig zijn voor de positie van het personeel van gemeentelijke vervoerbedrijven in geval van aanbestedingen. Dit personeel heeft thans arbeidsvoorwaarden die beter zijn dan die van ander OV-personeel (bijvoorbeeld kortere werkweek, pensioenregeling)
- (2) Handhaving van de verkeersveiligheid. De verkeersveiligheid is op het bestaande hoge niveau gehandhaafd; er is geen sprake van een verdere verbetering
- (3) Beperking belasting van het milieu. Door de inzet van nieuw materieel, vooral in de aanbestede gebieden, is de uitstoot van milieubelastende stoffen verminderd.

Wel moet worden opgemerkt dat realisatie van deze maatschappelijke doelen geld kost zonder dat daar (extra) opbrengsten uit OV tegenover staan.

2.3 *Effecten van de Wp2000*

De vraag is nu in hoeverre de hiervoor genoemde ontwikkelingen het gevolg zijn van de Wp2000 dan wel van de wijze waarop de Wp2000 wordt toegepast in de regionale beleidspraktijk. Voordat we hierop ingaan, zijn wel enkele opmerkingen op hun plaats. Ten eerste is het belangrijk op te merken dat welke wet dan ook slechts in beperkte mate invloed kan hebben op ontwikkelingen in het gebruik van het OV. Van veel groter belang hiervoor zijn algemeen maatschappelijke ontwikkelingen, ruimtelijk beleid en het verkeersbeleid buiten de sector, zoals de aanleg van nieuwe infrastructuur, parkeer- en locatiebeleid en dergelijke.

Deze factoren beïnvloeden de omvang van de totale mobiliteit, het aandeel van het OV-gebruik en de daaruit voortvloeiende opbrengsten in belangrijke mate. Ten tweede zijn binnen het beleidsveld OV ook andere instrumenten van invloed op het functioneren van het OV. Denk aan de bekostigingssystematiek, die recent is gewijzigd. De nieuwe bekostigingssystematiek is gebaseerd op structuurkenmerken, waardoor sterke prikkels worden ingebouwd om een basisoniveau te realiseren zonder verdere groei van het OV-gebruik. Ten derde hangt een groot deel van de effecten van de Wp2000 af van de wijze waarop de verantwoordelijke decentrale overheden gebruik maken van de mogelijkheden die de wet biedt. De Wp2000 biedt daartoe de benodigde vrijheid, al zijn wel heldere doelen verbonden aan de wet die richtinggevend moeten zijn bij uitvoering.

Met deze opmerkingen in het achterhoofd kunnen de belangrijkste instrumenten van de wet worden bezien:

Concessiesystematiek

In het algemeen constateren wij dat de concessiesystematiek decentrale OV- autoriteiten grote vrijheden geeft in de wijze waarop zij het OV wensen vorm te geven. Men kan, binnen zekere randvoorwaarden, regionale prioriteiten stellen. Veelal hebben de decentrale overheden in Programma's van Eisen aangegeven dat de door de aanbesteding te bereiken efficiency-verbeteringen in eerste instantie moeten worden ingezet voor het behoud van de sociale functie; dit betreft veelal de commercieel minder aantrekkelijke verbindingen en tijden. Dat is in lijn met een van de argumenten van de wetgever destijds om te kiezen voor concurrentie om de weg, namelijk de instandhouding van commercieel minder aantrekkelijke lijnen.

Er kunnen ook knelpunten worden vastgesteld:

- (1) Door de exclusiviteit van concessies en onduidelijke ontheffingsmogelijkheden zijn de mogelijkheden voor ontwikkeling van diensten door anderen dan de concessiehouder beperkt. Dit belemmert de innovativiteit in de sector. Zeker bij langere concessieperioden is een grote flexibiliteit wenselijk, hoe begrijpelijk het ook is dat concessieverleners terughoudend zijn bij het verlenen van uitzonderingen (het scheidt onduidelijkheid en men kiest gemakkelijk voor belangen van de concessiehouders)
- (2) Concessies hebben betrekking op openbaar vervoer dat volgens dienstregelingen wordt uitgevoerd. In veel regio's wordt de onderkant van de markt echter bediend door CVV, hetgeen met overeenkomsten wordt geregeld. Omdat decentrale overheden dit onderscheid op voorhand moeten aanbrenge, hebben vervoerders geen mogelijkheid om zelf met creatieve oplossingen te komen en zijn aanpassingen gedurende de looptijd van de concessie moeilijk te realiseren. Ook wordt de introductie van allerlei tussenvormen tussen OV en CVV bemoeilijkt

- (3) Veel regionale overheden ontwikkelen het OV in hun regio zelf. Dit komt niet overeen met de streefbeelden zoals geformuleerd in de MvT noch in de Nota Mobiliteit.

Aanbestedingen

De aanbesteding van OV heeft tot concurrentie tussen betrokken vervoerders geleid. In de wet is vastgelegd dat een aanbesteding volgens de Europese Dienstenrichtlijn dient te verlopen. Dit heeft transparantie in de beoordelingsprocedure bevordert en informatievoorsprong van zittende vervoerders voorkomen c.q. beperkt.

Echter, ook hier kan een aantal knelpunten worden vastgesteld:

- (1) Een belangrijk knelpunt is dat overheden in Programma's van Eisen gedetailleerde eisen stellen. Daardoor wordt minder gebruik gemaakt van de creatieve vermogens van vervoerders dan oorspronkelijk beoogd, mede vanwege de bij inschrijvers levende onzekerheid of vernieuwende ideeën de kans op het winnen van een aanbesteding vergroten. Het gebruik van kwantitatieve gunningscriteria versterkt de keuzen naar veel aanbod van reguliere diensten in plaats van maatwerk
- (2) De eis van transparante aanbestedingsprocedures beperkt het overleg tussen OV-autoriteit en potentiële vervoerders. De redelijkheid van eisen, wensen en ideeën wordt daardoor in onvoldoende mate aan de markt getoetst. Dit beperkt benutting van creativiteit en kennis van vervoerbedrijven. De wel toegestane marktconsultaties bieden hier te weinig soelaas, omdat dit ruim voor de publicatie van de aanbesteding moeten worden gehouden
- (3) De specifieke referenties die veel OV-autoriteiten vragen en de forse omzetterelateerde selectiecriteria die zij hanteren belemmeren deelname van nieuwe vervoerders. Daarmee bevorderen zij de concurrentie tussen vervoerders niet.

Het gaat hierbij vooral om de wijze waarop in aanbestedingen met regelgeving wordt omgegaan. Echter, de strikte regels werken ook het gebruik van gedetailleerde PvE's in de hand; de speelruimte voor aanpassingen na gunning wordt als beperkt ervaren.

Positie reiziger

Met de inwerkingtreding van de Wp2000 is de positie van individuele reizigers verzwakt. Hadden reizigers onder de oude Wet personenvervoer nog de mogelijkheid om tegen voorgenomen wijzigingen in de dienstregeling bezwaar aan te tekenen, onder de Wp2000 volstaat het wanneer vervoerders de voorgenomen dienstregelingwijzigingen voor advies aan consumentenorganisaties voorleggen.

Hoewel vervoerders de klachten van reizigers meenemen, sneuvelen veel suggesties vanwege de kosten en is het uiteindelijke effect veelal beperkt. Bovendien zijn in de consumentenorganisaties niet alle doelgroepen van het OV evenredig vertegenwoordigd. Ook zijn er voor reizigers onduidelijkheden over de taken van overheden en vervoerbedrijven over de totstandkoming van dienstregelingen. Dit leidt tot beperkingen bij het inspelen op wensen van reizigers en toename van irritaties bij reizigers ('bij wie moet ik als reiziger zijn'). Hierbij speelt een rol dat de ontwikkelfunctie meer bij de decentrale overheden ligt dan oorspronkelijk beoogd. Vanuit doelmatigheidsoptiek is het wenselijk dat de ontwikkelfunctie en de actor bij wie bezwaar gemaakt kan worden door reizigers met elkaar overeenkomen.

Een andere mogelijkheid voor individuele reizigers om invloed uit te oefenen middels feitelijk gedrag door het kiezen van andere vervoerwijzen is onvoldoende gerealiseerd. Uit het dalende gebruik van het OV blijkt dat het aanbod niet aansluit op veranderende wensen van reizigers. Zoals gesteld worden vervoerders slechts in beperkte mate getroffen door de daaruit voortkomende lagere opbrengsten. Prikkels om gedurende de looptijd van de concessie klantgericht te werken, zijn te beperkt.

Concurrentieverhoudingen

Ten aanzien van onderdelen van de Wp2000 die van invloed zijn op de concurrentieverhoudingen, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- (1) Veranderingen in het vergunningenbeleid hebben niet geleid tot toename van de activiteiten van besloten busvervoerders op de OV-markt. Hierbij spelen vooral specifieke ontwikkelingen een rol, zoals de grootte van concessies, selectiecriteria bij aanbestedingen, onzekerheden over de verdeling van vervoeropbrengsten en - in een aantal gevallen - de verplichte overname van personeel
- (2) De recipociteitseis heeft ertoe geleid dat GVB'en niet actief zijn geworden in het streekvervoer dan wel hun participatie hebben beëindigd. Daarentegen hebben buitenlandse vervoerders (Connex en Arriva) Nederlandse vervoerbedrijven overgenomen
- (3) . Hoewel zowel in het streekvervoer als in het regionale spoorvervoer sprake is van een dominante partij, vormt dit (nog) geen reden om de marktmachtartikelen in werking te laten treden. De dominantie van een vervoerder heeft in de onderzoeksperiode niet tot problemen geleid in het streekvervoer, maar men loopt het risico dat in de toekomst aanbiddingen minder scherp zullen worden
- (4) Er is geen actief ondersteunend beleid gevoerd door betrokkenen om nieuwe toetreders aan te trekken. Sterker, door de gehanteerde selectie-eisen worden kleinere vervoerders en vervoerders zonder ervaring vaak uitgesloten van biedingen

- (5) In de grote steden is sprake geweest van een afwachtende houding ten opzichte van aanbestedingen van het OV. Hierbij speelt herziening van communautaire richtlijnen over aanbesteding van tram- en metrovervoer een rol, alsmede het besluit van de Tweede Kamer om pas over de aanbestedingsplicht te beslissen na de evaluatie van het aanbestedingsinstrument. Daarnaast spelen problemen bij definiëring van het object van aanbesteding (integraal dan wel techniekgebonden), de scheiding van infrastructuur en exploitatie alsmede het prestatieniveau van gemeentelijke vervoerbedrijven een rol. De kosten van de gemeentelijke vervoerbedrijven liggen hoger dan van andere bedrijven, waardoor de kans op het winnen van een aanbesteding klein wordt geacht. Overigens wordt middels benchmarking getracht na te gaan in hoeverre de prestaties van deze bedrijven marktconform zijn.

Bescherming positie personeel

De bepalingen ten aanzien van het personeel hebben, na wat kinderziektes, positief bijgedragen aan het verloop van de eerste aanbestedingen in het stads- en streekvervoer. Daarbij moesten de regels van de Commissie Laan worden gevolgd. Het is echter de vraag of het absoluut noodzakelijk was om de overnameplicht van personeel wettelijk te regelen. Voor het CVV gelden de bepalingen uit de Wp2000 namelijk niet en hier bleken werkgevers en werknemers in staat om binnen de CAO-taxivervoer afspraken te maken over de overname van personeel en hun arbeidsvoorwaarden. Ook in het OV hebben zowel werknemers als werkgevers belang bij goede afspraken over overdracht van vooral direct personeel. Uiteraard hebben de regels wel onzekerheden bij personeel weggenomen bij de introductie van marktwerking.

Overige maatregelen

Tenslotte constateren we dat de directe bepalingen in de Wp2000 ten aanzien van bestuurders en materieel niet aantoonbaar hebben bijgedragen aan de waarborging van maatschappelijke randvoorwaarden. Wel constateren wij dat de verplichting in de Wp2000 om aan een concessie voorschriften te verbinden ten aanzien van sociale veiligheid, toegankelijkheid en milieu ertoe leidt dat OV-autoriteiten ten aanzien van deze onderwerpen stringente eisen stellen. Dit wordt mede ingegeven door het feit dat de rijksoverheid van OV-autoriteiten verwacht dat zij specifiek beleid voeren op het gebied van sociale veiligheid (Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer) en toegankelijkheid (Wet Gelijke Behandeling).

Ten aanzien van vergunning bleek dat de beperkte vergunning grote handhavingsinspanningen vergt; de naleving is moeilijk te controleren. Daarnaast kon de doelmatigheid van het onderscheid tussen de Collectief Personenvervoer- vergunning (CPV) en de Communautaire Vergunning (CV) niet worden aangetoond.

3. Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van het doelmatigheidsonderzoek geven wij een aantal suggesties en aanbevelingen voor verbetering van de doelmatigheid en functionaliteit van de Wp2000. Deze hebben zowel betrekking op veranderingen in de wet als op veranderingen in de wijze waarop de wet wordt gehanteerd:

- (1) De belangrijkste instrumenten om het gebruik van het OV te bevorderen zijn gelegen buiten het domein van de Wp2000. Wij bevelen dan ook aan om eventuele herziening van de Wp2000 in te bedden in een gezamenlijke visie op OV zoals vast te leggen in de Nota Mobiliteit en eventuele uitwerkingsnota's ten behoeve van het OV. Herziening van het instrumentarium zal moeten aansluiten op ambities zoals bijvoorbeeld geformuleerd in het OV-beraad. Overwogen kan worden om expliciete beleidsdoelen over bijvoorbeeld gebruik van OV buiten de wet te houden en middels gezamenlijk beleid na te streven. Dan zal in het beleid de rol van de wet expliciet moeten worden aangegeven
- (2) Gezien de noodzaak om regionaal maatwerk te moeten leveren en de daarmee samenhangende decentralisatie van OV-beleid, zal de wet ruimte moeten blijven bieden voor regio's om eigen afwegingen te maken ten aanzien van de inzet van instrumenten, passend binnen beleidsmatige afspraken tussen verschillende overheden. Hierbij denken wij bijvoorbeeld aan OV-autoriteiten wettelijk vrijer te laten bij de keuze van de onderdelen van concessies. Uiteraard kunnen, in overleg tussen overheden, aanvullende afspraken worden gemaakt over de uitwerking van specifieke thema's als sociale veiligheid, toegankelijkheid en dergelijke
- (3) Om de mogelijkheden voor maatwerk in landelijke gebieden te bevorderen, bevelen wij aan het juridische onderscheid tussen OV en CVV te laten verdwijnen. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om te komen tot de integratie van beide systemen alsmede tot het ontwikkelen van tussenvormen van beide systemen. Dit kan door de definitie van het begrip dienstregeling te verruimen en aanpassingen in andere artikelen door te voeren, bijvoorbeeld over tarieven en vervoerbewijzen. Neveneffecten op bijvoorbeeld CAO's kunnen op andere wijzen worden opgevangen
- (4) Wij stellen voor om nader onderzoek te doen naar afstemming van contractvormen van CVV en OV waarbij voor- en nadelen van gebruik van verschillende vormen (concessies dan wel overeenkomsten) worden gezien. Het opheffen van het juridische onderscheid is wenselijk zodat *vervoerders* integrale afwegingen over de inzet van OV en CVV kunnen maken op basis van vervoerkundige en financiële overwegingen. Bij dit nadere onderzoek worden niet alleen juridische, maar ook financiële en beleidsmatige knelpunten bij afstemming meegenomen, zodat het gemakkelijker kan worden voor regio's om maatwerk te realiseren aan de onderkant van de markt

- (5) Wij bevelen aan om op korte termijn te verduidelijken in welke gevallen inbreuk op de exclusiviteit van concessies is toegestaan, zodat minder vrijblijvend bezwaar kan worden aangetekend tegen het aanbieden van nieuwe diensten die zich richten op deelmarkten die niet door de ‘zittende’ OV-concessiehouder worden bediend. Daarbij gaat het erom dat de zittende vervoerder aantoonbaar substantiële schade te ondervinden van de inbreuk op de concessie en de plicht op zich neemt om de vervoerdiensten tegen dezelfde voorwaarden op zich te nemen
- (6) Wij bevelen aan om maximaal gebruik te maken van de mogelijkheden die de Europese wetgeving biedt om consultaties mogelijk te maken tijdens aanbestedingsprocedures, evenals onderhandelingen vergelijkbaar met de aanbesteding van de HSL-Zuid. Dit kan de neiging van decentrale overheden om dichtgetimmerde PvE's op te stellen verminderen en daarmee de creativiteit en kwaliteit van offertes vergroten
- (7) Wij bevelen aan dat Rijk en decentrale overheden een gezamenlijk actieprogramma opstellen om toetreding van nieuwe vervoerders te bevorderen. Onderdelen daarvan kunnen zijn de grootte van de concessie, de beschikbare informatie en dergelijke. Dit programma kan spoedig worden geëntameerd, zodat bij resterende concessies ook meegeboden zal worden door nieuwe partijen. Deze actie verdient de voorkeur boven het in werking stellen van marktmachtartikelen
- (8) Wij bevelen aan om het streefbeeld inzake de positionering van de ontwikkelingsfunctie te laten vervallen dan wel aanvullende afspraken te maken over de invulling hiervan. Op basis van het onderzoek blijkt namelijk sprake te zijn van een forse discrepantie tussen het streefbeeld dat de ontwikkelingsfunctie bij bedrijven hoort te liggen en de werkelijkheid waarbij decentrale overheden deze taak naar zich toetrekken. In de Nota Mobiliteit wordt dit streefbeeld gehandhaafd
- (9) Wij bevelen regionale overheden aan om bedrijven een grotere verantwoordelijkheid te geven voor de opbrengsten met bijbehorende zeggenschap over marketinginstrumenten als tariefvrijheid, waarbij tegenvallers (en meevallers) door bedrijven worden gevoeld
- (10) Om de economische machtspositie van NS bij de aanbestedingen in het decentraal spoorvervoer te verminderen, zijn gerichte acties noodzakelijk. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het beëindigen van de verplichting om het NS-tarief- en kaartstelsel te gebruiken (mogelijk door de OV-chipkaart), het houden van benchmarks ten aanzien van de (overname-) kosten van bestaand materieel en de wijze waarop de verdeling van de exploitatiebijdrage over de te decentraliseren treindiensten tot stand komt
- (11) Ten aanzien van het vergunningenbeleid zijn substantiële vereenvoudigingen aan te bevelen. De eerste houdt in dat één vergunning wordt afgegeven voor zowel nationaal als internationaal vervoer. Verder is geen vergunning meer nodig voor organisaties waarvoor het personenvervoer slechts een nevenactiviteit is.

Op langere termijn kan worden overwogen om het vergunningstelsel (in Europees verband) in het geheel af te schaffen, omdat de doelmatigheid niet kan worden aangetoond

- (12) Vanuit doelmatigheidsoogpunt bevelen wij aan om de wettelijke overnameplicht van personeel te beëindigen. In plaats daarvan kan bevorderd worden dat werkgevers en werknemers in CAO's afspraken maken over de overdracht van personeel, waardoor grotere flexibiliteit in de afspraken kan worden gerealiseerd
- (13) Ten aanzien van eisen aan vooral materieel en personeel bevelen wij aan om de relevante eisen over te hevelen naar de specifieke wet- en regelgeving over voertuigen (wegenverkeerswet) en sociale wetgeving.

Inhoudsopgave

	Samenvatting	i
1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding evaluatie Wp2000	1
1.2	Opdracht aan Twynstra Gudde en MuConsult	1
1.3	Aanpak en verantwoording	2
1.4	Opbouw eindrapport	4
2	Toetsingskader	6
2.1	Hoofd- en tussendoelen van de Wp2000	7
2.2	Verwachte bijdrage instrumenten	9
2.3	Toekomstige beleidsdoelstellingen t.a.v. regionaal openbaar vervoer	11
3	Realisatie hoofd- en tussendoelen	12
3.1	Realisatie hoofddoelen Wp2000	12
3.2	Bijdrage tussendoelen	15
4	Bijdrage instrumenten aan tussendoelen	20
4.1	Betere kwaliteit	20
4.2	Invoering eerlijke concurrentie	29
4.3	Verzakelijking relaties in OV	36
4.4	Overige doelen	39
4.5	Wp2000 onder de Nota Mobiliteit Inleiding	43
5	Conclusies ten aanzien van doelen en werking	45
5.1	Mate van doelbereiking	45
5.2	Werking van de wet in de praktijk	46
5.3	Effecten van de Wp2000	49
6	Aanbevelingen voor verbetering	54
6.1	Concessiesystematiek	54
6.2	Aanbestedingen	59
6.3	Positionering ontwikkelfunctie: markt of overheid	62
6.4	Positie reiziger	64
6.5	Positie personeel	65
6.6	Concurrentieverhoudingen	66
6.7	Bekostiging	70
6.8	Vergunningen	71
6.9	Eisen aan bestuurders & materieel	73
6.10	Gemeentelijke vervoerbedrijven	73

6.11	Besloten busvervoer	74
6.12	Overzicht van belangrijkste suggesties en aanbevelingen	75

Literatuurlijst

Bijlagen

1. Geïnterviewde personen)
2. Samenstelling projectgroep, contactgroep, stuurgroep, klankbordgroep en beleidsgroep
3. Samenstelling expertpanel
4. Beschrijving groepen instrumenten
5. Overige aandachtspunten

1 Inleiding

Het voorliggende rapport bevat de resultaten van de functionele en doelmatigheidstoets van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000). Als basis voor dit rapport zijn factsheets opgesteld waarin feiten ten aanzien van de werking van de wet in de praktijk zijn weergegeven. In dit rapport treft u de resultaten van een analyse van deze feiten aan. De factsheets zelf zijn op CD bijgevoegd.

1.1 Aanleiding evaluatie Wp2000

Op 1 januari 2001 is de Wp2000 in werking getreden. De Wp2000 verschaft de wettelijke basis voor ingrijpende wijzigingen in het openbaar vervoer, namelijk het op een beheerste en gefaseerde wijze introduceren van marktwerking. In de Wp2000 is de verplichting tot evaluatie binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet opgenomen (art. 108, lid 1).

De evaluatie van de Wp2000 bestaat uit twee sporen [ministerie van V&W, 2005]:

- *functionele en doelmatigheidstoets*, waarbij de doeltreffendheid en de effecten van de wet worden beoordeeld en de werking van de wet in de praktijk met betrekking tot de uitvoering, de handhaving, het toezicht en de naleving wordt getoetst
- *juridisch-technische toetsing*, waarbij de functies van de wet worden beoordeeld en artikelsgewijs toetsing op kwaliteitseisen aan wetgeving plaatsvindt.

De uitvoering van beide sporen is gedurende de evaluatie op elkaar afgestemd. Het ging daarbij om afstemming van de onderzoeksactiviteiten en uitwisseling van belangrijke bevindingen. Omdat de invalshoeken verschillen, verschillen de conclusies en aanbevelingen op basis van deze verbindingen op een aantal punten tussen beide sporen. Tijdens de synthesefase worden de resultaten van beide sporen samengevoegd. Dit resulteert in een syntheserapport van de "Evaluatie Wp2000".

1.2 Opdracht aan Twynstra Gudde en MuConsult

De Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) heeft Twynstra Gudde en MuConsult opdracht gegeven de functionele en doelmatigheidstoets uit te voeren. In de functionele en doelmatigheidstoets staan de volgende vragen centraal:

- wat is het doel van de wet/wettelijke bepaling?
- hoe wordt de wet/wettelijke bepaling toegepast in de praktijk?
- wat zijn de effecten van toepassing van de wet/wettelijke bepaling? En in hoeverre worden doelen gerealiseerd?

- waren de effecten ook bereikt zonder de wet/wettelijke bepaling? En in hoeverre is sprake van ongewenste neveneffecten?
- welke suggesties kunnen op basis van de functionele en doelmatigheidstoets worden gedaan voor verbeteringen van of binnen de wet?

De functionele en doelmatigheidstoets richt zich op de periode vanaf de inwerkingtreding van de Wp2000 (1 januari 2001) tot de start van het evaluatieonderzoek (eind 2004, zij het dat enkele belangrijke ontwikkelingen in de eerste helft van 2005 ook zijn meegenomen). De evaluatie beperkt zich niet tot de Wp2000 alleen, maar omvat ook afgeleide regelgeving, zoals het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000), de Amvb's, ministeriële regelingen en overige relevante besluiten en jurisprudentie. Bij de evaluatie zijn de volgende vervoersmodaliteiten in beschouwing genomen: stads- en streekvervoer (bus, tram en metro), regionaal spoorvervoer voor zover gedecentraliseerd, collectief vraagafhankelijk vervoer en besloten busvervoer.

1.3 Aanpak en verantwoording

1.3.1 Analysemodel

Onder een 'wetsevaluatie' verstaan wij *een controleerbaar oordeel over hoe het door de wet gewijzigde recht uitwerkt in de praktijk en hoe dat in de nabije toekomst zal plaatsvinden, alsmede wat de toegevoegde waarde van de wet is*¹. Vanuit deze gedachte is de functionele en doelmatigheidstoets ingericht als een drieluik met de volgende invalshoeken:

- *ex-post evaluatie*: Hoe heeft het door de wet gewijzigde recht uitgewerkt in de praktijk en is dat zoals oorspronkelijk beoogd?
- *met-zonder evaluatie*: Wat is de toegevoegde waarde van de wet?
- *ex-ante evaluatie*: Hoe zal het door de wet gewijzigde recht in de nabije toekomst uitwerken, rekening houdend met actuele ontwikkelingen en wijzigende beleidsdoelstellingen?

De evaluatie beperkt zich niet tot de oorspronkelijke doelstellingen van de Wp2000, maar neemt ook recente en toekomstige veranderingen in deze doelstellingen in beschouwing.

Om vast te kunnen stellen in hoeverre de instrumenten binnen de Wp2000 aan de realisatie van de doelstellingen van de wet hebben bijgedragen, is een theoretisch model ontwikkeld. Dit model maakt onderscheid tussen de volgende typen doelen:

- *hoofdoelen*: De oorspronkelijke en gewijzigde doelstellingen die met de Wp2000 worden nagestreefd

¹ Naar Herweijer, M. 'Recente ontwikkelingen rond wetsevaluatie', in: *Beleidsvaluatie*, 1995.

- *tussendoelen*: Impliciet geformuleerde doelen die bijdragen aan de realisatie van de hoofddoelen. De realisatie van de tussendoelen zelf wordt door de werking/toepassing van meerdere instrumenten beïnvloed
- *instrumentdoelen*: Doelen ten aanzien van de werking/toepassing van afzonderlijke instrumenten.

Reden om naast hoofd- en instrumentdoelen tussendoelen te onderscheiden is dat instrumenten vaak niet direct bijdragen aan de realisatie van hoofddoelen, maar indirect via één of meerdere tussendoelen. De tussendoelen zijn derhalve nodig om de effecten van instrumenten goed te kunnen analyseren. Deze analyse omvat twee stappen, namelijk (i) analyse van de bijdrage van de instrumenten aan de realisatie van de tussendoelen en (ii) analyse van de bijdrage van tussendoelen aan de realisatie van de hoofddoelen. Het toetsingskader dat daarbij is gehanteerd, is uitgewerkt in hoofdstuk 2.

1.3.2 Fasering

De functionele en doelmatigheidstoets omvatte een drietal fasen:

1. *Start-up evaluatieonderzoek*

In deze fase is een Plan van Aanpak opgesteld op basis waarvan afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van het evaluatieonderzoek. Belangrijke elementen van het Plan van Aanpak waren de clustering van wetsartikelen in een aantal onderwerpen en een eerste prioriteitstelling van deze onderwerpen. Tussentijds is de prioriteitstelling verder aangescherpt.

2. *Beschrijving van de feitelijke situatie*

In deze fase is per onderwerp de huidige invulling en toepassing van de bijbehorende instrumenten beschreven. Daartoe zijn feiten verzameld middels literatuuronderzoek, waaronder een analyse van de bestekken en Programma's van Eisen, en interviews². De concept interviewverslagen zijn ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde personen. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen. De resultaten van deze fase zijn weergegeven in factsheets (zie de CD bij dit rapport).

3. *Beoordeling afzonderlijke instrumenten en de Wp2000 als geheel*

In deze fase zijn de feiten ten aanzien van de huidige werking geanalyseerd om inzicht te krijgen in (i) de mate waarin instrumentdoelen zijn gerealiseerd en (ii) de mate waarin instrumenten hebben bijgedragen aan de realisatie van tussen- en hoofddoelen van de Wp2000. Deze analyse gaf antwoord op de vijf centrale vragen van de functionele en doelmatigheidstoets (zie paragraaf 1.2). De resultaten van deze analyse zijn weergegeven in dit eindrapport.

² Tevens is een schriftelijke enquête onder OV-autoriteiten en vervoerders uitgezet. Met name OV-autoriteiten bleken niet bereid de gevraagde kwantitatieve informatie te leveren. Het gevolg is dat niet ten aanzien van alle onderzochte aspecten kwantitatieve uitspraken kunnen worden gedaan, maar met kwalitatieve uitspraken volstaan moest worden.

1.3.3 Toetsing door bij het onderzoek betrokken actoren

Voor de aansturing en begeleiding van het onderzoek heeft het ministerie van V&W een projectgroep, contactgroep, stuurgroep, klankbordgroep en beleidsgroep samengesteld (zie bijlage 2 voor de leden van deze groepen). Deze groepen zijn als volgt bij de evaluatie betrokken:

- met de projectgroep is regelmatig overlegd over de opzet, voortgang en resultaten van het onderzoek en de afstemming met de juridisch-technische toetsing
- in de contactgroep, stuurgroep en klankbordgroep zijn het Plan van Aanpak, conceptversies van de factsheets en een conceptversie van het eindrapport besproken. De contactgroep en klankbordgroep hebben daarbij de gelegenheid gekregen schriftelijk te reageren op de tweede versie van de factsheets en op een conceptversie van het eindrapport. Reacties van deze groepen zijn verwerkt voor zover feiten onjuist of onvolledig waren weergegeven
- met de beleidsgroep is twee keer overlegd over de prioriteitstelling en uitwerking van de onderwerpen. Daarnaast is een extra overleg gewijd aan het besloten busvervoer, waarbij ook vertegenwoordigers van KNV Busvervoer en de Inspectie Verkeer en Waterstaat aanwezig waren.

Om de kwaliteit van het evaluatieonderzoek te borgen hebben Twynstra Gudde en MuConsult zelf een expertpanel ingesteld. Met dit panel zijn het Plan van Aanpak, de tweede conceptversie van de factsheets en het concept eindrapport besproken, hetgeen onder andere heeft geleid tot een aanscherping van de conclusies en aanbevelingen. Bijlage 3 geeft de samenstelling van dit interne expertpanel weer.

1.4 Opbouw eindrapport

In hoofdstuk 2 werken wij het toetsingskader voor de functionele en doelmatigheidstoets uit. Dit toetsingskader omvat hoofd- en tussendoelen en geeft de verwachte bijdrage van de instrumenten binnen de Wp2000 aan de realisatie van deze doelen weer. Het toetsingskader is dynamisch in de zin dat het rekening houdt met veranderingen in doelstellingen in het recente verleden en in de nabije toekomst.

In hoofdstuk 3 gaan wij in op de vraag in hoeverre hoofd- en tussendoelen van de Wp2000 in de periode 2001-2004 zijn gerealiseerd. Ook de bijdrage van ontwikkelingen rond tussendoelen aan de realisatie van de hoofddoelen behandelen we in dit hoofdstuk.

Vervolgens beantwoorden we in hoofdstuk 4 de vraag in hoeverre de instrumenten binnen de Wp2000 in de beschouwde periode positief dan wel negatief hebben bijgedragen aan de realisatie van de tussendoelen. Daartoe gaan we na hoe de instrumenten in de praktijk zijn toegepast en of instrumentdoelen zijn gerealiseerd.

Tevens gaan wij hier in op de ‘toekomstvastheid’ van de Wp2000 gelet op verwachte nieuwe beleidsdoelstellingen ten aanzien van met name het regionaal openbaar vervoer.

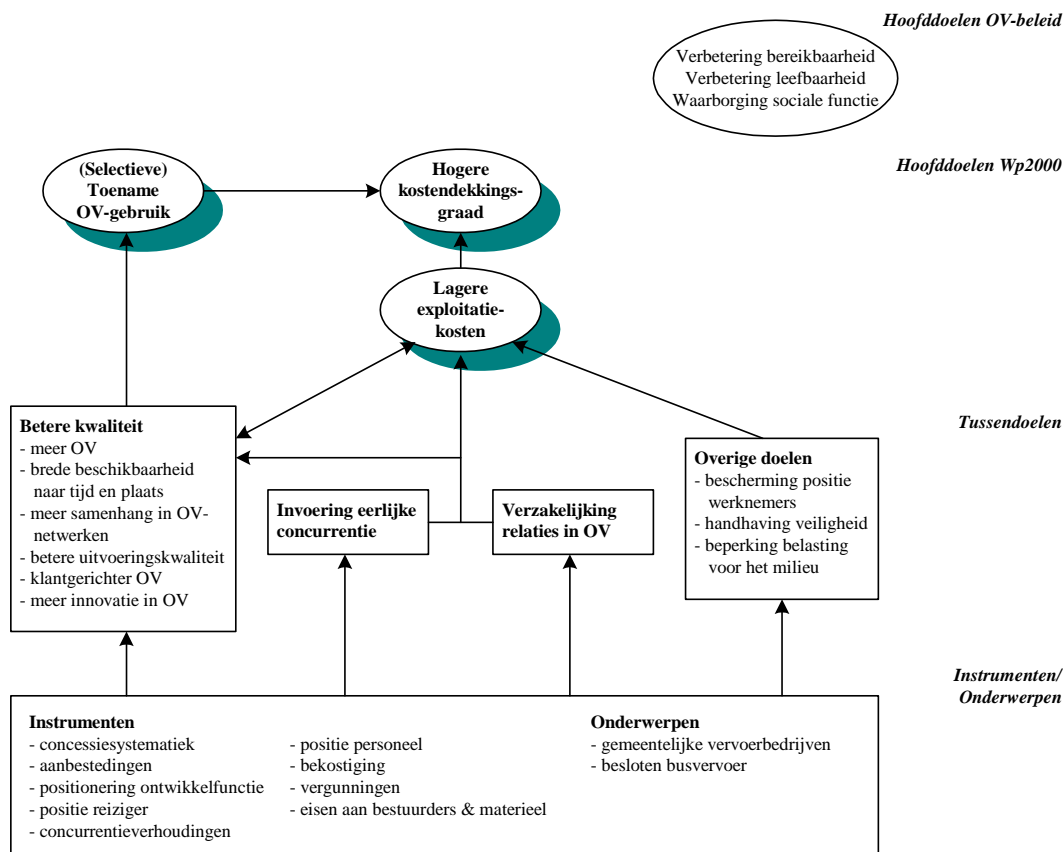
Vervolgens worden in hoofdstuk 5 conclusies weergegeven die wij hebben getrokken op basis van de resultaten zoals beschreven in de hoofdstukken 3 en 4. Dit mondt uit in een aantal specifieke thema’s die vanuit de optiek van doelmatigheid gezien kunnen worden als knelpunten in het functioneren van de WP2000.

Tenslotte formuleren wij in hoofdstuk 6 een aantal alternatieven voor verbetering van de functionaliteit en doelmatigheid van de Wp2000 met bijbehorende voor- en nadelen vanuit de optiek van doelmatigheid en functionaliteit. Op basis daarvan worden aanbevelingen gedaan voor wets- en beleidsaanpassingen. Merk daarbij op dat tijdens de synthesefase meer duidelijkheid verkregen moet worden of het, gelet op de resultaten van de juridisch-technische toetsing en andere overwegingen, wenselijk is deze aanbevelingen ook daadwerkelijk te implementeren.

2 Toetsingskader

In dit hoofdstuk werken wij het toetsingskader uit dat als basis dient voor de functionele en doelmatigheidstoets van de Wp2000. Het toetsingskader zoals weergegeven in figuur 1, beschrijft de beoogde situatie (= soll-situatie) in termen van hoofd- en tussendoelen (paragraaf 2.1) alsmede de verwachte bijdrage van de instrumenten aan de realisatie van deze doelen (paragraaf 2.2). Door bij de analyses de feitelijke ontwikkelingen ten aanzien van de hoofd- en tussendoelen alsmede de toepassing van de instrumenten en de effecten die daarmee zijn bereikt (= ist-situatie) af te zetten tegen de soll-situatie, kunnen we vaststellen of de Wp2000 heeft gewerkt zoals indertijd beoogd en ontstaat een beeld van de functionaliteit en doelmatigheid van de Wp2000.

Figuur 1. Doelenboom Wp2000^a



^a Leeswijzer: Cirkels geven de hoofddoelen weer; blokken de groepen tussendoelen en de onderscheiden instrumenten. Pijlen geven aan dat er sprake is van een relatie tussen hoofddoelen, tussendoelen en instrumenten.

De functionele en doelmatigheidstoets omvat niet alleen een ex-post evaluatie, maar ook een ex-ante evaluatie. Met het oog hierop beschrijven we in de laatste paragraaf voorgenomen wijzigingen in beleids(doelstellingen) die consequenties voor de invulling en toepassing van de Wp2000 kunnen hebben.

2.1 Hoofd- en tussendoelen van de Wp2000³

2.1.1 Hoofdoelen

In de Memorie van Toelichting bij de Wp2000 zijn ten aanzien van het openbaar vervoer twee hoofdoelen opgenomen [Tweede Kamer, 1998-1999]:

- groei van het gebruik van het openbaar vervoer, en
- verhoging van de kostendekkingsgraad door verhoging van de reizigersopbrengsten en/of verlaging van de exploitatiekosten.

Het eerste hoofddoel, groei van het OV-gebruik, dient daarbij twee algemene hoofdoelen van het openbaar vervoerbeleid, te weten (i) vermindering van de congestie op wegen om zo de bereikbaarheid van de mainports, de economische centra en de stadsgewesten te vergroten, en (ii) voorzien in de sociale functie van het openbaar vervoer. Daarnaast kan groei van het OV-gebruik bijdragen aan de verbetering van de leefbaarheid van gebieden. In de functionele en doelmatigheidstoets zelf laten we de realisatie van deze algemene OV-doelen verder buiten beschouwing. Dit vanwege het grote aantal factoren buiten de Wp2000 dat van invloed is op de realisatie van deze doelen.

Ten aanzien van het besloten busvervoer is geen aparte doelstelling van de Wp2000 geformuleerd. Gekozen is voor een meer terughoudende opstelling van de overheid wat betreft het aanbod op de markt (meer marktwerking en deregulering in de vervoersector).

Recente wijziging van de hoofdoelen

De afgelopen jaren zijn de hoofddoelstellingen ten aanzien van het openbaar vervoer gewijzigd. De belangrijkste veranderingen ten opzichte van de oorspronkelijke doelstellingen van de Wp2000 zijn:

- 'groei van het gebruik van openbaar vervoer' is niet langer een algemene doelstelling, maar een streven en dan vooral op plaatsen en tijden waar de bijdrage aan hogere doelen als bereikbaarheid en leefbaarheid het grootst is
- 'verhoging van de kostendekkingsgraad' is als doelstelling vervangen door de doelstelling om middels efficiencyverbeteringen te komen tot lagere exploitatiekosten en een meer doelmatige besteding van overheidsgeld (= hetzelfde openbaar vervoer voor een lagere bijdrage of beter openbaar vervoer voor dezelfde bijdrage).

² Deze paragraaf is gebaseerd op de Memorie van Toelichting bij de Wp2000 [Tweede Kamer, 1998-1999] en het door de Adviesdienst Verkeer en Vervoer opgestelde toetsingskader [AVV, 2005]. Doel van dit toetsingskader was om op hoofdlijnen de verwachtingen en beoogde werking, alsmede de wettelijke kaders van de wet aan te geven.

Met de gewijzigde doelstellingen is ook de bekostiging van het stads- en streekvervoer gewijzigd; van een aan reizigersopbrengsten gerelateerde systematiek is overgestapt op een op regiokenmerken gebaseerde systematiek, waarbij OV-autoriteiten meer vrijheid hebben ten aanzien van de besteding van deze bijdrage.

Tevens wordt in het onderzoek het programma 'Andere Overheid' van het kabinet Balkenende II meegenomen, waarbij onder meer regelgeving waarvan effectiviteit en handhaafbaarheid in het geding is wordt verminderd.

2.1.2 Tussendoelen

Naast de hoofddoelstellingen van de Wp2000 is uit de Memorie van Toelichting een aantal doelen af te leiden die elk bijdragen aan of effect hebben op het realiseren van één of beide hoofddoelstellingen. Een eerste tussendoel, te weten 'lagere exploitatiekosten', is inmiddels in de plaats gekomen van de hoofddoelstelling ten aanzien van de kostendeckingsgraad. Daar bovenop onderscheiden we vier (groepen) tussendoelen (zie figuur 1),

Betere kwaliteit

Hierbij gaat het om doelen die betrekking hebben op de kwaliteit van het aanbod aan openbaar vervoer. In deze groep vallen de tussendoelen:

- meer openbaar vervoer
- brede beschikbaarheid naar tijd en plaats
- meer samenhang in OV-netwerken
- betere uitvoeringskwaliteit
- klantgerichter OV, en
- meer innovatie in OV.

De verwachting is dat de kwaliteitsverbeteringen het OV-gebruik bevorderen en daarmee tot hogere reizigersopbrengsten zullen leiden (= relatie 'Betere kwaliteit' → '(Selectieve) Toename OV-gebruik'). Voorwaarde is wel dat de kwaliteitsverbeteringen aansluiten bij de wensen van (potentiële) reizigers.

Tegenover de verwachte toename van het OV-gebruik staat dat de kosten van kwalitatief beter OV gemiddeld genomen hoger zullen zijn (= relatie 'Betere kwaliteit' → 'Lagere exploitatiekosten'). Tegelijkertijd maakt een lagere basiskostprijs als gevolg van efficiencyverbeteringen zo'n kwaliteitsverbetering mogelijk (= relatie 'Lagere exploitatiekosten' → 'Betere kwaliteit').

Invoering eerlijke concurrentie

Hierbij gaat het om het tussendoel om vervoerders een gelijke kans te bieden bij de aanbesteding van concessies. De verwachting daarbij is dat hierdoor de mate van concurrentie toeneemt waardoor OV-autoriteiten openbaar vervoer tegen een lagere kostprijs in kunnen kopen (= relatie 'Invoering eerlijke concurrentie' → 'Lagere exploitatiekosten').

Daarnaast was de verwachting indertijd dat de onderlinge concurrentie marktpartijen stimuleert om met een beter en vernieuwend aanbod te komen (= relatie 'Invoering eerlijke concurrentie' → 'Betere kwaliteit').

Verzakelijking relaties in OV

Een ander tussendoel dat betrekking heeft op de relaties tussen partijen, is een ontvlechting en verzakelijking van de relatie tussen OV-autoriteiten en vervoerders. Deze verzakelijking uit zich naar verwachting in meer formele afspraken ten aanzien van het aanbod aan en de uitvoering van het openbaar vervoer (= relatie 'Verzakelijking relaties in OV' → 'Betere kwaliteit').

Overige doelen

Hierbij gaat het om de volgende (maatschappelijke) doelen:

- bescherming van de positie van werknemers
- handhaving van de verkeersveiligheid, en
- beperking van de belasting voor het milieu.

Realisatie van deze tussendoelen heeft naar verwachting een kostprijsverhogend effect zonder dat hier hogere opbrengsten tegenover staan (= relatie 'Overige doelen' → 'Lagere exploitatiekosten').

2.2 Verwachte bijdrage instrumenten

Binnen de Wp2000 onderscheiden wij elf groepen instrumenten c.q. onderwerpen, verder aangeduid met de term 'Instrumenten', die ieder effect hebben op de realisatie van één of meerdere tussendoelen. In bijlage 4 beschrijven we op hoofdlijnen de inhoud van elke groep instrumenten. Tabel 1 geeft een overzicht van de instrumentdoelen die voor elke groep zijn geformuleerd alsmede van de relaties die naar verwachting tussen de instrumenten en de tussendoelen bestaan (voor een toelichting op de relaties verwijzen we naar de factsheets). Tabel 1 vormt daarmee een leidraad voor met name de ex-post en met-zonder evaluatie.

Tabel 1. Instrumentdoelen en relatie met tussendoelen per groep instrumenten

Groep instrumenten	Instrumentdoelen	Heeft effect op:
concessiesystematiek	<ul style="list-style-type: none"> - waarborgen samenhang in OV-netwerken - instandhouden commercieel onaantrekkelijke lijnen - omzetting vergunningen in concessies voor 1-1-2002 	<ul style="list-style-type: none"> - brede beschikbaarheid naar tijd en plaats - meer samenhang in OV-netwerken - betere uitvoeringskwaliteit - klantgerichter OV - meer innovatie in OV - invoering eerlijke concurrentie - verzakelijking relaties in OV - handhaving veiligheid - beperking belasting voor milieu
aanbestedingen	<ul style="list-style-type: none"> - realiseren streefdata aanbesteding van stads- en streekvervoer - eerlijk en transparant verloop van aanbestedingen - realiseren van een betere prijs/kwaliteit-verhouding 	<ul style="list-style-type: none"> - meer OV - brede beschikbaarheid naar tijd en plaats - betere uitvoeringskwaliteit - klantgerichter OV - meer innovatie in OV - invoering eerlijke concurrentie - verzakelijking relaties in OV
positionering ontwikkelfunctie	<ul style="list-style-type: none"> - positionering ontwikkelfunctie bij vervoerders 	<ul style="list-style-type: none"> - brede beschikbaarheid naar tijd en plaats - meer samenhang in OV-netwerken - betere uitvoeringskwaliteit - klantgerichter OV - meer innovatie in OV - handhaving veiligheid - beperking belasting voor milieu
positie reiziger	<ul style="list-style-type: none"> - versterken positie reiziger 	<ul style="list-style-type: none"> - brede beschikbaarheid naar tijd en plaats - meer samenhang in OV-netwerken - betere uitvoeringskwaliteit - klantgerichter OV - handhaving veiligheid - beperking belasting voor milieu
concurrentieverhoudingen	<ul style="list-style-type: none"> - voorkomen van oneerlijke concurrentie door vervoerders met een gesloten thuismarkt - voorkomen van overheersende posities van vervoerders 	<ul style="list-style-type: none"> - invoering eerlijke concurrentie
positie personeel	<ul style="list-style-type: none"> - behoud van werkgelegenheid - behoud van arbeidsvoorwaarden - vermijden ongelijke concurrentiepositie van vervoerders 	<ul style="list-style-type: none"> - invoering eerlijke concurrentie - bescherming positie werknemers
bekostiging	<ul style="list-style-type: none"> - bieden van financiële zekerheid 	<ul style="list-style-type: none"> - meer OV - brede beschikbaarheid naar tijd en plaats - meer innovatie in OV
vergunningen	<ul style="list-style-type: none"> - garanderen van basiskwaliteit - bieden van leveringszekerheid 	<ul style="list-style-type: none"> - betere uitvoeringskwaliteit - invoering eerlijke concurrentie
eisen aan bestuurders & materieel	<ul style="list-style-type: none"> - geen 	<ul style="list-style-type: none"> - handhaving veiligheid

Tabel 1. Instrumentdoelen en relatie met tussendoelen per groep instrumenten (vervolg)

Groep instrumenten	Instrumentdoelen	Heeft effect op:
gemeentelijke vervoerbedrijven	<ul style="list-style-type: none"> - onafhankelijke concessieverlening - aanbesteding van het vervoer verricht door gemeentelijke vervoerbedrijven 	<ul style="list-style-type: none"> - invoering eerlijke concurrentie - verzakelijking relaties in OV - bescherming positie werknemers
besloten busvervoer	<ul style="list-style-type: none"> - deregulering - bevordering van marktwerking - integratie BV en OV 	<ul style="list-style-type: none"> - invoering eerlijke concurrentie - bescherming positie werknemers

2.3 Toekomstige beleidsdoelstellingen t.a.v. regionaal openbaar vervoer

Bij de ex-ante evaluatie van de Wp2000 staat de vraag centraal hoe de wet functioneert wanneer beleidsdoelstellingen wijzigen. In deze paragraaf beschrijven we daartoe de verwachte wijzigingen in de beleidsdoelstellingen, al zijn deze nog niet formeel vastgesteld.

In de eerste plaats is eind september 2004 deel 1 van de Nota Mobiliteit uitgekomen met de nationale doelstellingen voor 2010 en 2020. Aangegeven is dat het regionaal openbaar vervoer een belangrijke bijdrage levert aan sterke steden en een vitaal platteland door op lokaal niveau vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en maatwerk te leveren. De ambitie in de Nota Mobiliteit is: groei in stedelijke netwerken en gericht aanbod op het platteland.

De strategie is dat de partijen in de regio aan zet zijn. Decentrale overheden maken de afweging tussen de publieke functie enerzijds en de mogelijkheden van de markt anderzijds. Als decentrale overheden optimaal gebruik maken van de aanwezige kennis bij lokale vervoerbedrijven – en hen de ruimte geven in te spelen op de markt – dan is een sterk openbaar vervoer mogelijk. De beleidsinzet van de rijksoverheid is decentrale overheden faciliteren, consumenteninvloed en marktwerking bevorderen en de toegankelijkheid voor ouderen en gehandicapten garanderen [ministerie van V&W, 2004].

In de tweede plaats heeft medio mei 2005 het OV-beraad onder voorzitterschap van prof.dr. P. Winsemius een advies aan de minister van V&W uitgebracht. Deze 'Visie OV' is bedoeld om in deel 3 van de Nota Mobiliteit een compleet beeld neer te kunnen zetten van de ambities voor 2020. Het OV-beraad adviseert de volgende vier doelen centraal te stellen [OV-beraad, 2005]:

1. *“Het OV biedt een reëel, aantrekkelijk, beschikbaar en betrouwbaar vervoerproduct voor de (groeiende) mobiliteit naar, in en tussen (groot)stedelijke netwerken*
2. *Op plaatsen en tijden met een gespreide en geringe vraag levert het OV maatwerk om te voorzien in de bereikbaarheid van maatschappelijke voorzieningen en de mogelijkheden tot maatschappelijke participatie van de bewoners*
3. *Het OV zorgt voor soepele overstapmogelijkheden voor reizigers die van meerdere vervoersvormen gebruik maken*
4. *Het OV draagt zo veel als mogelijk bij aan het milieu.”*

3 Realisatie hoofd- en tussendoelen

In dit hoofdstuk gaan wij na in hoeverre de hoofd- en tussendoelen van de Wp2000 in de periode 2001-2004 zijn gerealiseerd. In dit hoofdstuk staan we nog niet stil bij de mate waarin de instrumenten binnen de Wp2000 hebben bijgedragen aan de realisatie van de tussendoelen en daarmee indirect aan de realisatie van de hoofddoelen. Dit is onderwerp van het volgende hoofdstuk.

Dit hoofdstuk is verder als volgt opgebouwd. In paragraaf 3.1 beschrijven wij de ontwikkelingen ten aanzien van de (gewijzigde) hoofddoelen van de Wp2000. Vervolgens analyseren wij in paragraaf 3.2 de bijdrage van de tussendoelen aan deze hoofddoelen. Dit laatste vormt het vertrekpunt voor het volgende hoofdstuk waarin de bijdrage van de instrumenten binnen de Wp2000 worden geanalyseerd.

3.1 Realisatie hoofddoelen Wp2000

De oorspronkelijke hoofddoelen van de Wp2000 [Tweede Kamer, 1998-1999] zijn niet gerealiseerd. De inwerkingtreding van de Wp2000 heeft niet geleid tot:

- een trendbreuk in het gebruik van het openbaar vervoer. De afname in het gebruik van het openbaar vervoer die in 1995 is ingezet zet ook na 2001 in de meeste aanbestede en niet-aanbestede concessiegebieden door
- een hoger aandeel van de reizigersopbrengsten in de exploitatie van het openbaar vervoer. De kostendekkingsgraad heeft zich in de periode 2001-2004 gestabiliseerd.

De ontwikkelingen ten aanzien van de later geformuleerde hoofddoelen “Selectieve toename van het OV-gebruik” en “Verlaging van de kostprijs middels efficiencyverbeteringen” zijn positiever. Het gebruik van bus, tram en metro voor reizen van en naar de vier grootste grootstedelijke agglomeraties is namelijk wel toegenomen. Verder is het kostenniveau sinds de inwerkingtreding van de Wp2000 aanzienlijk gedaald [MuConsult, 2004a].

3.1.1 Wel selectieve, geen algehele toename van het OV-gebruik

Factoren als het goede fietsweer in 2003 en tariefontwikkelingen in de periode 2001-2003 hebben het gebruik van bus, tram en metro negatief beïnvloed. Belangrijkste verklarende factor voor de 14% afname van het gebruik van bus, tram en metro zijn echter demografische en economische ontwikkelingen alsmede het toegenomen autobezit [AVV, 2004]. Dit duidt erop dat het stads- en streekvervoer onvoldoende in staat is geweest in te spelen op de eisen die automobilisten aan hun vervoer stellen.

Nadere analyse van gegevens van het Onderzoek Verplaatsingsgedrag van het CBS voor de periode 1994/95 – 2002/03 onderbouwt deze hypothese. We zien namelijk dat:

- in (landelijke) gebieden, waar het gebruik van de auto weinig problemen met zich meebrengt, het busgebruik afneemt, terwijl van/naar/in de vier grootste grootstedelijke agglomeraties (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) waar de bereikbaarheidsproblemen (congestie en hoge parkeerdruk) het grootst zijn, het bus-, tram- en metrogebruik juist sterk toeneemt (zie tabel 2)
- het spitsgevoelige woon-werkverkeer van/naar/binnen met name de vier grootste grootstedelijke agglomeraties het bus-, tram- en metrogebruik is toegenomen. Op die momenten en dan vooral bij verplaatsingen over grote afstanden vormt de auto voor veel forensen geen aantrekkelijk alternatief.

Tabel 2. Ontwikkeling aantal bus-, tram- en metroritten 1994/95 – 2002/03⁴

type gebied	0-10 km	10-30 km	> 30 km
van en/of naar/binnen vier grootste grootstedelijke agglomeraties	105	105	138
van en/of naar/binnen 18 overige grootstedelijke agglomeraties	83	84	98
van en naar/binnen overige (landelijke) gebieden	69	69	66

Bron: Bewerking OVG (1994/95 = 100)

Bij de cijfers in tabel 2 zijn twee kanttekeningen op zijn plaats. Allereerst is het tram- en metrogebruik in de grootste grootstedelijke agglomeraties positief beïnvloed door de oplevering van een aantal infrastructurele projecten (tramlijn 1 (MAP) in Amsterdam, de Beneluxlijn in Rotterdam, tramlijn 15 (Nootdorp) in Den Haag en de HOV-baan in Utrecht.). In landelijke gebieden is het busaanbod in de beschouwde periode veelal juist afgenomen, hetgeen nadelig is geweest voor het busgebruik.

Daarnaast tonen de cijfers in tabel 2 de gemiddelde ontwikkeling in de drie typen gebieden. Binnen ieder type gebied zijn er gebieden die er positief en gebieden die er negatief uitspringen. De meest opvallende positieve uitzonderingen zijn de concessies Zutphen – Hengelo – Oldenzaal en Almere-stad waar sprake is van een forse toename van het gebruik van bus- en regionaal spoorvervoer. Dit suggereert dat wanneer overheid en vervoerder het openbaar vervoeraanbod voldoende laten aansluiten op de wensen van (potentiële) reizigers, toename van het OV-gebruik ondanks de ongunstige autonome factoren mogelijk is.

⁴ Merk op dat de onderliggende OVG-gegevens de gevolgen van de omzetting van OV in CVV niet volledig in beeld brengen. Dit leidt tot een beperkte overschatting van de afname van het OV-gebruik in met name landelijke gebieden.

3.1.2 Lagere kostprijs door efficiencyverbeteringen

Sinds de inwerkingtreding van de Wp2000 is het kostenniveau van het openbaar vervoer aanzienlijk gedaald. Aanbesteding van stads- en streekvervoer heeft door efficiencyverbeteringen daadwerkelijk geleid tot de verwachte verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding in het openbaar vervoer. Daarbij komt dat de efficiencyverbeteringen die met aanbestedingen worden bereikt nog steeds toenemen. Bij recente aanbestedingen zijn de betreffende overheden erin geslaagd voor een lagere overheidsbijdrage substantieel meer DRU's in te kopen (tot +50% in geval van de concessie Waterland).

De efficiencyverbeteringen zijn bij aanbestedingen in het algemeen groter dan bij onderhandse gunningen (zie tabel 3). In de toekomst kunnen derhalve verdere efficiencyverbeteringen verwacht worden, aangezien nog niet alle concessies zijn aanbesteed. Per 1 januari 2005 was pas 41% van de betwistbare omzet in het stads- en streekvervoer aanbesteed. En in dit percentage is de nog niet aanbesteede omzet van gemeentelijke vervoerbedrijven niet meegerekend (bijna de helft van de totale omzet in het stads- en streekvervoer).

Bij de cijfers in tabel 3 kan verder nog worden opgemerkt dat de efficiencyverbeteringen bij aanbestedingen al bij aanvang van de concessie effectief worden. Bij onderhandse gunning is veelal sprake van kostenreductieprogramma's waardoor het in tabel 3 genoemde percentage pas aan het eind van de concessieperiode wordt bereikt.

Tabel 3. Gemiddelde daling kostenniveau in aanbesteede en onderhandse gegunde concessies

type OV-autoriteit	aanbesteding	onderhandse gunning
kaderwetgebieden	15-20%	5-10%
provincies	10-15%	0-5%
VOC-gemeenten	15-20%	5-10%

Bron: Ontwikkeling kostenniveau bij OV-concessies [MuConsult, 2004a].

3.1.3 Lagere kostprijs leidt niet tot hogere kostendekkingsgraad

De verlaging van de kostprijs heeft niet tot een hogere kostendekkingsgraad geleid. Reden is dat kostprijsreductie veelal wordt aangewend voor uitbreiding en verbetering van het openbaar vervoeraanbod zonder dat dit tot hogere reizigersopbrengsten leidt. De kostendekkingsgraad verandert hierdoor dan ook niet. Verhoging van de kostendekkingsgraad wordt vooral gerealiseerd wanneer OV-autoriteiten tot verlaging van de exploitatiebijdrage besluiten, bijvoorbeeld om recente bezuinigingen op de Rijksbijdrage op te vangen.

3.2 Bijdrage tussendoelen

3.2.1 Betere kwaliteit

In de periode 2001-2004 is de kwaliteit van het openbaar vervoer gemiddeld genomen toegenomen. Wij baseren ons daarbij op de volgende ontwikkelingen die sinds de inwerkingtreding van de Wp2000 kunnen worden waargenomen

[Berenschot, 2004]:

- de omvang van het openbaar vervoeraanbod is sterk toegenomen. Het extra openbaar vervoeraanbod is vooral ingezet om de sociale functie van het openbaar vervoer voor groepen reizigers waarvoor auto en fiets geen optie zijn (de 'captives'), in stand te houden of zelfs te versterken. Er worden extra ritten aangeboden op plaatsen en tijden met een gespreide en geringe vraag. De middelen die door de efficiencyverbeteringen vrijvallen worden minder vaak ingezet om het openbaar vervoeraanbod op kansrijke relaties te versterken
- de afstemming tussen openbaar vervoernetwerken is – na een aantal problemen in de beginperiode – verbeterd. Maar van integratie van verschillende systemen (trein, BTM en CVV) is in het algemeen geen sprake. Uitzondering hierop is de integratie van bus- en spoorvervoer in de concessies van Syntus
- reizigers beoordelen de uitvoeringskwaliteit van het openbaar vervoer in aanbestede concessiegebieden gemiddeld genomen hoger dan in niet-aanbestede concessiegebieden. Kwaliteitsaspecten die in de ogen van de reizigers vooral zijn verbeterd, zijn de toegankelijkheid en reinheid van het materieel en de vriendelijkheid en rijstijl van de chauffeur. Eerstgenoemde verbeteringen zijn terug te voeren op de exploitatie van stads- en streekvervoer met nieuw, toegankelijk materieel.

Tegelijkertijd moeten we constateren dat de ontwikkelingen ten aanzien van twee tussendoelen op het gebied van kwaliteit anders zijn verlopen dan beoogd:

- de klant- of vraaggerichtheid van vervoerders is in het algemeen niet vergroot. Vervoerders richten zich vooral op de eisen en wensen van OV- autoriteiten, omdat zij beslissen over het al dan niet gunnen van een concessie aan een vervoerder. De initiatieven van vervoerders om meer reizigers te trekken, beperken zich vooralsnog tot enkele operationele marketingactiviteiten, waaronder speciale tariefacties. Daarnaast zien we incidenteel dat vervoerders marktonderzoek naar de wensen van (potentiële) reizigers doen of op eigen initiatief klantenpanels oprichten. Hoewel enkele vervoerders de afgelopen jaren stappen in die richting hebben gezet, is van een systematische marketinggeoriënteerde aanpak binnen de gehele sector geen sprake. De aanpak van vervoerders is nog vooral productiegeoriënteerd, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar reductie van het kostenniveau⁵

⁵ Zie voor de verschillen tussen een product-, productie-, verkoop- en marketinggeoriënteerde aanpak Leeflang en Beukenkamp (1987).

- een enkele uitzondering daargelaten, hebben ingrijpende product- of procesvernieuwingen in het openbaar vervoer door vervoerders niet plaatsgevonden. Uitzonderingen zijn bijvoorbeeld het gewijzigde bedrijfsproces binnen NoordNed en Syntus, waarbij het personeel meerdere functies vervult (ook op kantoor) waardoor pieken in de vervoervraag efficiënter kunnen worden opgevangen, en de introductie van de Collegeliner door NoordNed om pieken in het spoorvervoer op te vangen. De meeste veranderingen/ vernieuwingen worden echter door OV-autoriteiten geïnitieerd. Denk dan aan experimenten met tarieven of het aanbieden van dynamische reisinformatie bij haltes middels countdowntellers. Tenslotte worden gedecentraliseerde treindiensten in toenemende mate met nieuw light-train materieel geëxploiteerd.

Bijdrage aan de hoofddoelstellingen van de Wp2000

De kwaliteitsverbeteringen in het openbaar vervoeraanbod zijn vooral ten goede gekomen aan de bestaande reizigers. Dit leiden we af uit het feit dat de uitbreiding van het openbaar vervoeraanbod en de inzet van nieuw materieel ondanks de grotere klanttevredenheid niet tot extra reizigers heeft geleid. Om nieuwe groepen reizigers te trekken zijn vernieuwende aanpassingen van het openbaar vervoeraanbod in combinatie met ondersteunend flankerend beleid noodzakelijk. Om daarbij de meest kansrijke vernieuwingen te kunnen selecteren, is het belangrijk dat vervoerders zich meer (kunnen) richten op de wensen van nieuwe groepen potentiële reizigers.

De kwaliteitsverbeteringen die zijn gerealiseerd hebben veelal een kostprijsverhogend effect. Efficiencyverbeteringen in het openbaar vervoer maakten het desondanks mogelijk deze kwaliteitsverbeteringen binnen het beschikbare budget door te voeren. Gevolg is wel dat het algehele kostenniveau van het openbaar vervoer niet verlaagd is. En omdat de kwaliteitsverbeteringen in het algemeen niet tot hogere reizigersopbrengsten geleid hebben, is de kostendekingsgraad van het openbaar vervoer op hetzelfde niveau gebleven.

3.2.2 Invoering eerlijke concurrentie

Sinds de inwerkingtreding van de Wp2000 moeten vervoerders met elkaar concurreren om een concessie te bemachtigen. De ontwikkeling in de tarieven per dienstregelinguur toont daarbij dat vervoerders steeds scherper offeren om concessies te bemachtigen.

Het aantal inschrijvers per aanbesteding is in vrijwel alle gevallen beperkt tot drie, te weten Arriva, BBA en Connexxion tot de inschrijvers. Het gezamenlijke marktaandeel van deze drie vervoerders in het stads- en streekvervoer, exclusief het gemeentelijk vervoer, ligt boven de 80%, waarbij geldt dat Connexxion alleen al meer dan de helft van deze markt in handen heeft.

In enkele gevallen hebben ook andere vervoerders op aanbestedingen ingeschreven: NoordNed en Syntus op de aanbesteding van spoorvervoer al dan niet gecombineerd met busvervoer, Stadsvervoer Nederland op de aanbesteding van streekvervoer, en Taxicentrale Renesse op de aanbesteding van enkele kleinere concessies, zoals het vervoer op de Waddeneilanden. Daarbij moet worden opgemerkt dat Arriva en Connexxion als (mede-)eigenaar een belangrijke stem hebben in de beslissingen die NoordNed respectievelijk Syntus nemen. Zo heeft niet NoordNed maar Arriva op de aanbesteding van de zes noordelijke treindiensten ingeschreven en deze aanbesteding ook gewonnen.

Een potentiële dreiging voor de effectiviteit van aanbesteding is het verlies van BBA van de eigen Brabantse concessies medio 2005. Hierdoor dreigt de markt beheerst te gaan worden door Arriva en Connexxion, hetgeen op termijn tot een vermindering van de onderlinge concurrentie kan leiden. Zeker zolang van toetreding van nieuwe vervoerders die structureel op aanbestedingen inschrijven geen sprake is. Denk daarbij bijvoorbeeld aan buitenlandse of besloten busvervoerders. Daarmee is het streefbeeld in de implementatienota [Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996] ten aanzien van marktconformiteit, te weten een marktstructuur waarin tenminste vijf à zes vervoerders met voldoende concurrentiekracht zelfstandig naar concessies meedingen, nog niet gerealiseerd.

Bijdrage aan de hoofddoelstellingen van de Wp2000

De concurrentie tussen vervoerders heeft ertoe geleid dat OV-autoriteiten hun openbaar vervoer tegen meer marktconforme (lees: lagere) prijzen in kunnen kopen. Deze concurrentie heeft vervoerders voornamelijk niet geprikkeld om met vernieuwende ideeën nieuwe groepen reizigers te bedienen; zij laten zich bij wijzigingen in het openbaar vervoeraanbod veelal leiden door de wensen van de OV-autoriteiten. In de vorige subparagraaf constateerden we al dat deze wijzigingen in het algemeen niet leiden tot een intensiever gebruik en/of een hogere kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer geen sprake.

3.2.3 Verzakelijking relaties in OV

De introductie van marktwerking in het stads- en streekvervoer heeft zeker aan de kant van vervoerders tot een verzakelijking van de relatie met hun opdrachtgevers geleid. Tijdens het aanbestedingstraject komen vervoerders nog zoveel mogelijk aan de eisen en wensen van OV-autoriteiten tegemoet. De scherpe offertes die hieruit voortvloeien leiden ertoe dat vervoerders, wanneer de concessie eenmaal gegund is, aftasten in hoeverre zij gemaakte afspraken ook daadwerkelijk moeten uitvoeren en zich al snel op meerwerk beroepen.

Ook OV-autoriteiten stellen zich tijdens de aanbestedingsprocedure zakelijk op. Tijdens het concessiebeheer is dit minder het geval. Dit terwijl een zakelijk opstelling met name tijdens de concessieperiode belangrijk is, omdat vervoerders tijdens deze periode vanuit een monopoliepositie in een concessiegebied opereren.

De ervaring leert dat OV-autoriteiten nauwlettend moeten toezien of vervoerders gemaakte afspraken nakomen en toegezegde prestaties ook leveren. Zeker wanneer de hoogte van de exploitatiebijdrage en/of de lengte van de concessieperiode hiervan afhangt. In zo'n situatie is het dubieus dat OV-autoriteiten bij de beoordeling van de prestaties in belangrijke mate vertrouwen op informatie die vervoerders aanleveren.

Overigens zien we in de praktijk dat OV-autoriteiten veelal terughoudend zijn met het opleggen van boetes. Dit terwijl boetes zeer effectief kunnen zijn om naleving van afspraken af te dwingen, zo leren de ervaringen van bijvoorbeeld de provincies Friesland en Groningen rond de gedecentraliseerde treindiensten. Pas na het herhaaldelijk opleggen van boetes of het dreigen daarmee bleek NoordNed als exploitant van deze treindiensten bereid en in staat de capaciteitsproblemen op deze spoorlijnen grotendeels op te lossen.

Bijdrage aan de hoofddoelstellingen van de Wp2000

De verzakelijking van hun onderlinge relatie leidt tot een grotere discrepantie tussen de doelen die OV-autoriteiten en vervoerders met het openbaar vervoer nastreven. In het bijzonder is het vervoeren van meer reizigers alleen dan voor vervoerders interessant wanneer de extra opbrengsten die hierdoor gegenereerd worden opwegen tegen de extra kosten. De extra opbrengsten kunnen daarbij bestaan uit extra reizigersopbrengsten, een hogere exploitatiebijdrage en/of een door de concessieverlener toegekende bonus.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de kwaliteit van het openbaar vervoer dat vervoerders aanbieden. Wanneer rendement nadrukkelijker een rol in de afwegingen van vervoerders speelt, zien we dat kwaliteitsstandaarden dalen en dat vervoerders in hun offertes bijvoorbeeld de maximaal toegestane rituitval verdisconteren. De besparing op de exploitatiekosten weegt in dat geval ruimschoots op tegen de eventuele derving van inkomsten. Dit laatste benadrukt het belang dat OV-autoriteiten hebben om zich met name tijdens de concessieperiode zakelijk richting de concessiehouder op te stellen.

3.2.4 Maatschappelijke randvoorwaarden

In het algemeen kan worden gesteld dat de ontwikkelingen in het openbaar vervoer hebben plaatsgevonden binnen de vooraf gestelde maatschappelijke randvoorwaarden. Meer in het bijzonder constateren wij dat:

- wanneer gecorrigeerd is voor de effecten van bezuinigingen de werkgelegenheid in de sector niet is afgenomen (zie tabel 4). Mede door een verschuiving van werkgelegenheid naar de taxisector (exploitatie belbussen en CVV) heeft de uitbreiding van het openbaar vervoeraanbod niet tot een toename van de werkgelegenheid in de OV-sector geleid. Alleen bij het gedecentraliseerde regionale spoorvervoer is de werkgelegenheid afgenomen; de vaste conducteur is hier vervangen door mobiele serviceteams

- CAO's en bedrijfsregelingen op hetzelfde niveau liggen als voor de inwerkingtreding van de Wp2000 en lonen de ontwikkeling in vergelijkbare sectoren volgt. Wel benutten werkgevers de ruimte binnen CAO's om bedrijfsprocessen te stroomlijnen, hetgeen tot een hogere werkdruk bij het personeel leidt
- de verkeersveiligheid is verbeterd noch verslechterd. Het aantal ongevallen met touringcars en het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden onder busreizigers fluctueert in de beschouwde periode, zonder dat in de cijfers een positieve of negatieve trend waarneembaar is
- de uitstoot van schadelijke stoffen en de geluidsoverlast is verminderd doordat nieuwe bussen worden ingezet die aan hogere milieunormen voldoen.

Tabel 4. Ontwikkeling werkgelegenheid openbaar vervoer, taxivervoer en besloten busvervoer 1995 – 2003 (x 1.000)

Aantal banen van werknemers	1995	1997	1999	2001	2003
Vervoer per spoor (SBI 601)	25,0	18,3	12,7	12,0	12,2
Stads- en streekvervoer (SBI 6021)	27,8	27,0	26,4	26,3	25,4
Taxivervoer (SBI 6022)	20,4	22,0	28,3	30,3	35,9
Besloten busvervoer (SBI 6023)	6,1	8,4	7,7	9,7	6,5

Bron: CBS op basis van Enquête werkgelegenheid en lonen (EWL)

Bijdrage aan de hoofddoelstellingen van de Wp2000

De overige maatschappelijke doelen leiden wel tot kostprijsverhoging, al is het precieze effect niet vast te stellen:

- de verplichte overname van direct en indirect personeel vermindert de mogelijkheden van vervoerders om bij een aanbesteding op de belangrijkste kostenpost van het openbaar vervoer te besparen (loonkosten zijn goed voor circa 70% van de totale kosten van het openbaar vervoer). Gedurende de concessieperiode zijn deze mogelijkheden er wel, maar draait de vervoerder op voor de eventuele kosten van een sociaal plan. Deze kosten moeten in een korte periode worden terugverdiend, omdat de concessiehouder geen garantie op een verlenging van de concessieperiode heeft
- ook maatregelen ter bevordering van de (sociale) veiligheid of ter verbetering van de leefbaarheid kosten extra geld.

Het voldoen aan de vooraf gestelde maatschappelijke randvoorwaarden heeft geen aantoonbaar effect op het gebruik van het regionaal openbaar vervoer gehad. Tegenover de hogere kosten staan daarom nauwelijks extra opbrengsten. Al met al heeft het voldoen aan de maatschappelijke randvoorwaarden de kostendeckingsgraad van het openbaar vervoer negatief beïnvloed.

4 Bijdrage instrumenten aan tussendoelen

In dit hoofdstuk beschrijven wij hoe de invulling en toepassing van instrumenten binnen de Wp2000 hebben bijgedragen aan de ontwikkelingen rond de tussendoelen. Achtereenvolgens gaan wij in op de bijdrage van de instrumenten aan verbetering van de kwaliteit (paragraaf 4.1), invoering eerlijke concurrentie (paragraaf 4.2), verzakelijking relaties in OV (paragraaf 4.3) en overige doelen (paragraaf 4.4). Vervolgens wordt in paragraaf 4.5 ingegaan op de WP2000 in de huidige vorm onder de ambities uit de Nota Mobiliteit⁶.

4.1 Betere kwaliteit

In het algemeen constateren we dat de wijze waarop instrumenten zijn ingezet vooral positief heeft bijgedragen aan de kwaliteitsaspecten die aansluiten bij de beleidsdoelen van OV-autoriteiten. Het gaat daarbij veelal om verbetering van de sociale functie c.q. instandhouding van het bestaande netwerk om zo te voorzien in de behoefte van bestaande reizigers. In het vorige hoofdstuk hebben we moeten vaststellen dat deze keuzes nauwelijks hebben bijgedragen aan de realisatie van de hoofddoelen van de Wp2000. Figuur 2 geeft aan of de afzonderlijke groepen instrumenten positief dan wel negatief hebben bijgedragen aan de realisatie van de tussendoelen inzake de kwaliteit van het openbaar vervoeraanbod. In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we de bijdrage van deze groepen instrumenten aan de tussendoelen in meer detail.

Figuur 2. Bijdrage groepen instrumenten aan een betere kwaliteit^a

	meer OV	brede beschikbaarheid naar tijd en plaats	meer samenhang in OV-netwerken	betere uitvoeringskwaliteit	klantgerichter OV	meer innovatie in OV
concessiesystematiek aanbestedingen		+			-	-
positionering ontwikkelingsfunctie positie reiziger	+	+	+	+	-	-
bekostiging	-	-				-
vergunningen						

^a Leeswijzer: Een groene cel in de matrix duidt erop dat een groep instrumenten een positieve bijdrage levert aan de realisatie van een tussendoel. Bij een rode cel is sprake van een negatieve bijdrage; bij een gele cel is het beeld diffuus. Tenslotte duidt een niet gekleurde cel erop dat er geen relevant verband is tussen de groep instrumenten en het tussendoel.

⁶ De bevindingen zijn gebaseerd op de factsheets per groep instrumenten (zie bijgevoegde CD).

4.1.1 Meer OV

De **aanbesteding** van stads- en streekvervoer heeft zoals indertijd verwacht geleid tot een aanzienlijke verbetering van de prijs/kwaliteit-verhouding in het openbaar vervoer. Daarbij kiezen vrijwel alle OV-autoriteiten ervoor om de behaalde efficiencywinsten voor een verbetering van het openbaar vervoeraanbod in te zetten. In de praktijk vertaalt dit zich vooral in een uitbreiding van het aanbod (tot 50% meer dienstregelingen) en uitvoering van dit aanbod met nieuw, toegankelijk materieel. Uitzonderingen op deze algemene regel zijn de provincie Noord-Holland en de gemeente Alkmaar die vervoerders hebben gevraagd een vooraf gespecificeerd aanbod tegen een zo laag mogelijke bijdrage uit te voeren.

Recentelijk is het aanbestedingsinstrument ook gebruikt om de bezuinigingen op de rijksbijdrage die OV-autoriteiten van het rijk ontvangen op te vangen (**bekostiging**). Het gaat hierbij echter om een tijdelijk effect. Wanneer gedurende de concessieperiode sprake is van nieuwe bezuinigingen, gaat dit veelal alsnog ten koste van de omvang van het openbaar vervoeraanbod. Wel zien we dat OV-autoriteiten in toenemende mate eigen middelen inzetten om deze bezuinigingen (deels) op te vangen.

4.1.2 Brede beschikbaarheid naar tijd en plaats

De beleidsdoelen van OV-autoriteiten spelen nadrukkelijk een rol bij de doeleinden waarvoor het extra openbaar vervoer dat door de met **aanbestedingen** bereikte efficiencyverbeteringen aangeboden kan worden, wordt ingezet. We zien daarbij dat het extra openbaar vervoer in veel gevallen wordt ingezet om de sociale functie van het openbaar vervoer in stand te houden of zelfs te versterken door een brede beschikbaarheid van het openbaar vervoer naar tijd en plaats te garanderen. Minder vaak wordt het extra aanbod ingezet om de concurrentiekracht van het openbaar vervoer op kansrijke relaties te versterken.

De keuze van OV-autoriteiten om vrijwel altijd gebiedsgebonden **concessies** aan te besteden⁷, vergemakkelijkt de realisatie van decentrale beleidsdoelen ten aanzien van de sociale functie van het openbaar vervoer. In het programma van eisen voor de aanbesteding kunnen OV-autoriteiten namelijk aangeven dat (een deel van) het extra openbaar vervoeraanbod op commercieel minder aantrekkelijke verbindingen en tijden moet worden ingezet. Dit is in lijn met één van de argumenten van de wetgever om indertijd voor concurrentie om de weg te kiezen, namelijk instandhouding van commercieel minder aantrekkelijke vervoerdiensten. Wel vereist de realisatie van deze beleidsdoelen dat OV-autoriteiten de **ontwikkefunctie** in belangrijke mate naar zich toetrekken, hetgeen ook meestal het geval is.

⁷ Uitzonderingen zijn de concessies voor de Q-liner lijn 315 tussen Groningen en Lelystad en voor de Zuidtangent tussen Haarlem en Amsterdam.

Ligt de ontwikkelingsfunctie bij de vervoerder, zoals bijvoorbeeld bij de concessies Duin- en Bollenstreek / Leiden en Rijnstreek / Midden Holland het geval is, dan wordt het extra openbaar vervoeraanbod vooral op de commerciële kansrijke relaties ingezet. Dit heeft geleid tot enkele nieuwe initiatieven, waaronder de Interliner Capelle – Den Haag. Omdat deze lijn pas eind 2004 in de dienstregeling is opgenomen, kan op dit moment nog niet worden vastgesteld of deze lijn een succes is. Dat inzet op kansrijke relaties het OV-gebruik kan stimuleren, blijkt wel uit de ervaringen rond Syntus. Syntus heeft indertijd van de haar geboden ontwikkelingsvrijheid gebruik gemaakt door de reizigersstromen op de kansrijke treinverbindingen te concentreren. Hierdoor konden op deze verbinding hogere frequenties worden geboden, hetgeen tot een substantiële toename van het aantal reizigers heeft geleid.

De nadruk op een brede beschikbaarheid van het openbaar vervoer naar tijd en plaats wordt mede ingegeven door de wijze waarop de *consumenteninspraak* op dit moment is geregeld. OV-autoriteiten betrekken zelden individuele (potentiële) reizigers bij het aanbestedingsproces. Zij consulteren wel consumentenorganisaties, maar binnen deze organisaties zijn forensen en scholieren/studenten vaak ondervertegenwoordigd en ouderen en mindervaliden oververtegenwoordigd. Hierdoor krijgen publieke belangen, en daarmee de sociale functie, in de adviezen van consumentenorganisaties een grotere nadruk.

Bij dit alles dient te worden aangetekend dat de sociale functie met de aanbestedingen versterkt wordt, maar tijdens de concessieperiode vaak alsnog onder druk komt te staan. Wanneer gedurende de concessieperiode namelijk sprake is van nieuwe bezuinigingen (*bekostiging*) dan worden de ritten geschrapt waarvan maar weinig mensen gebruik maken en wordt de sociale functie alsnog ondermijnd.

4.1.3 *Meer samenhang in OV-netwerken*

De keuze van OV-autoriteiten om vooral gebiedsgebonden *concessies* te verlenen draagt zoals verwacht positief bij aan de afstemming⁸ binnen een OV-netwerk. Daarbij is, mede onder invloed van een (voorgenomen) wetswijziging, de afstemming tussen concessieverleners ten aanzien van grensoverschrijdende lijnen de laatste jaren verbeterd. Problemen als gevolg van het knippen van de treindienst Arnhem – Winterswijk en de buslijn Tiel – Nijmegen die zich in de beginfase hebben voorgedaan, komen niet meer voor. OV-autoriteiten zijn zich meer bewust van de negatieve gevolgen die een knip in een bestaande lijn heeft en zijn op dit punt zeer terughoudend. Daarbij reduceert de tendens om grotere concessiegebieden te definiëren het aantal grensoverschrijdende lijnen.

⁸ Onder afstemming verstaan we de mate waarin openbaar vervoerdiensten op elkaar aansluiten. Met integratie bedoelen we het samenvoegen van meerdere openbaar vervoervormen in één netwerk dat door één vervoerder wordt geëxploiteerd.

Het belang dat *consumentenorganisaties* aan de instandhouding van doorgaande lijnen hechten heeft positief bijgedragen aan de verbeterde afstemming. Met name Rover wijst OV-autoriteiten op de problemen die zich rond doorgaande lijnen voordoen en rapporteert hierover in het verenigingsblad.

Uit het feit dat zich bij de afstemming van grensoverschrijdende lijnen nog problemen voordoen wanneer OV-autoriteiten besluiten de verantwoordelijkheid voor deze afstemming bij de betrokken vervoerders neer te leggen, blijkt dat OV-autoriteiten zelf nadrukkelijk een rol moeten spelen bij dit aspect van de *ontwikkefunctie* van het openbaar vervoer. OV-autoriteiten zien zich genoodzaakt in hun concessies voorschriften op te nemen die de afstemming tussen verschillende openbaar vervoernetwerken moeten waarborgen.

Is de afstemming binnen en tussen openbaar vervoersystemen de afgelopen jaren verbeterd, van integratie van deze systemen is nog nauwelijks sprake. Vrijwel altijd verlenen OV-autoriteiten concessies voor één modaliteit. Alleen de concessies Achterhoek, Zutphen – Hengelo – Oldenzaal en Twente omvatten zowel bus- als spoorvervoer, waarbij in de eerste twee concessiegebieden het aantal reizigers substantieel is toegenomen. Praktische problemen die zich hierbij hebben voorgedaan lagen met name op het vlak van de kaartintegratie. Syntus en NoordNed waren hierdoor verplicht met het oog op de doorgaande reizigers het NVB- en NS-tarief te voeren. Dit maakte de ontwikkeling van een eigen kaart- en tariefsysteem minder aantrekkelijk, omdat de eigen tarieven nooit boven het NVB- en NS-tarief zou kunnen liggen. Daarbij kwam dat NS weigerde eventuele nieuwe kaartsoorten van Syntus en NoordNed te accepteren. Recentelijk dreigden vergelijkbare problemen tijdens de voorbereiding van de introductie van de OV-chipkaart.

Ondanks de positieve ervaringen die elders met de integratie van bus- en spoorvervoer zijn opgedaan, hebben de provincies Friesland en Groningen besloten hun regionale treindiensten apart van het busvervoer aan te besteden. Andere OV-autoriteiten zijn wel voornemens in de toekomst tot geïntegreerde bus- en treinsystemen te komen (bijvoorbeeld de Stadsregio Rotterdam, het Stadsgewest Haaglanden en de provincies Limburg en Zuid-Holland).

Integratie van stads- en streekvervoer met collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV), waarbij een vervoerder op basis van markt en bedrijfseconomische overwegingen keuzen kan maken ten aanzien van de inzet van beide vervoersvormen, komt in het geheel niet voor. Onder de Wp2000 is dit ook niet mogelijk aangezien beide vervoersvormen verschillende contractvormen kennen. Wel heeft een aantal OV-autoriteiten waaronder de gemeente Leeuwarden en de provincie Zeeland gelijktijdig OV en CVV aanbesteed, maar zij zagen zich gelet op het wettelijke onderscheid tussen beide vervoersvormen genoodzaakt vooraf precies te specificeren welk vervoer tot de OV-concessie behoorde en welk vervoer tot de CVV-overeenkomst.

4.1.4 *Betere uitvoeringskwaliteit*

OV-autoriteiten hebben de efficiencywinsten die met **aanbestedingen** zijn bereikt niet alleen benut om extra openbaar vervoer in te kopen, maar ook om de uitvoeringskwaliteit van het openbaar vervoer te verbeteren. OV-autoriteiten verbinden hiertoe stringente voorschriften aan een **concessie** onder andere ten aanzien van materieel, personeel, betrouwbaarheid en reisinformatie.

Ten aanzien van het in te zetten materieel constateren we dat de eisen/wensen die OV-autoriteiten aan leeftijd, toegankelijkheid en comfort stellen, ertoe leiden dat vervoerders voor concessies nieuw materieel (moeten) aanschaffen. Vervoerders maken vooralsnog geen gebruik van de mogelijkheden die de buitenlandse markt voor tweedehands toegankelijk materieel kunnen bieden. De keuzevrijheid ten aanzien van het aan te schaffen materieel (bijvoorbeeld aantal zit- en staanplaatsen) wordt beperkt door de technische invulling die OV-autoriteiten met het oog op de gunning en controleerbaarheid aan deze eisen/wensen geven. Daarbij moet worden aangetekend dat de toegankelijkheidseisen aan het materieel mede voortvloeien uit (verwacht) landelijk beleid (Wet Gelijke Behandeling).

Het gevolg is dat de betreffende OV-autoriteiten een belangrijk aspect van de **ontwikkefunctie**, het materieel waarmee de concessie wordt uitgevoerd, voor een belangrijk deel zelf invullen. Zij baseren zich daarbij op beleidsmatige overwegingen en de belangen van bestaande reizigers (via de adviezen van de **consumentenorganisaties**), maar houden onvoldoende rekening met de eisen die nieuwe kansrijke groepen potentiële reizigers aan het openbaar vervoer stellen.

Alleen op het gebied van marketing hebben vervoerders een grote ontwikkelvrijheid. We zien daarbij dat vervoerders en OV-autoriteiten op grote schaal gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden die de Wp2000 biedt om regionale tarieven in te voeren. Vanwege de verplichte acceptatie van de nationale vervoerbewijzen liggen de regionale tarieven in het algemeen nog onder de nationale tarieven. Dit geldt niet voor een aantal gemakkaartjes dat in Nederland is ingevoerd (denk aan 1- en 2-eurokaartjes). Verdere activiteiten op het marketingvlak zijn er echter nauwelijks. Aan structurele promotie wordt weinig gedaan en ook ondernemen vervoerders zelden systematische pogingen om nieuwe reizigers te trekken. Wel zien we dat bepaalde vervoerders recent nieuwe marktwerkingstrategieën hebben ontwikkeld.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat de eisen ten aanzien van vakbekwaamheid die aan de aanvrager van een vergunning worden gesteld niet tot een aantoonbare verbetering van de uitvoeringskwaliteit van het besloten en/of openbaar busvervoer hebben geleid. Verbetering van de uitvoeringskwaliteit van het besloten busvervoer is wel bereikt door zelfregulering binnen de sector in de vorm van de oprichting van de Stichting Keurmerk Touringcarbedrijf.

4.1.5 Klantgerichter OV

Vervoerders worden zowel tijdens aanbestedingen als tijdens de uitvoering van een concessie maar in beperkte mate gestimuleerd aan actieve marktwerking te doen. Het effect van het gebruik van gunningscriteria (*aanbesteding*) die gerelateerd zijn aan het aantal reizigers en/of de reizigersopbrengsten op de klantgerichtheid is vooralsnog beperkt. Reden is dat OV-autoriteiten in de praktijk moeite hebben om aan deze criteria een adequate bonus-malusregeling te koppelen die voorkomt dat vervoerders in hun offertes loze beloftes doen. Het gevolg is dat wanneer groeidoelstellingen niet worden gehaald discussies ontstaan over de vraag of dit aan de concessiehouder of aan de concessieverlener te wijten is en of daarmee een malus legitiem is. Een voorbeeld hiervan is het bezwaar dat BBA maakte tegen het besluit van de provincie Noord-Brabant om de lopende concessies niet te verlengen omdat de geleverde prestaties achterbleven bij de gemaakte afspraken.

Ook wanneer de opbrengstverantwoordelijkheid gedurende de concessieperiode bij de vervoerder ligt, is de stimulans die hiervan naar vervoerders uitgaat om actief nieuwe klanten te werven, beperkt. Met name voor de *concessies* die vlak na de inwerkingtreding van de Wp2000 zijn gegund, geldt dat vervoerders na afloop van een dienstregelingjaar het openbaar vervoeraanbod aan de gewijzigde opbrengsten moeten/mogen aanpassen. Daarbij leidt een opbrengststijging tot een uitbreiding van het aanbod met minder rendabele ritten en een lager overall rendement, terwijl bij een opbrengstdaling de minst rendabele ritten mogen worden geschrapt waardoor het overall rendement juist stijgt. Recentelijk hebben enkele OV-autoriteiten, waaronder de provincies Noord- en Zuid-Holland, het opbrengstrisico volledig bij de vervoerder neergelegd, waarbij zij de vervoerder de kans bieden om (extra) winst op de concessie te maken.

De beperkte opbrengstverantwoordelijkheid van vervoerders past bij de keuze van de meeste OV-autoriteiten om de *ontwikkefunctie* in belangrijke mate in eigen beheer te houden, zij het dat een productieconcessie zonder opbrengstverantwoordelijkheid zoals die bijvoorbeeld door de regio Groningen – Groningen – Drenthe is verleend nog beter bij deze keuze aansluit. Vervoerders krijgen in dat geval namelijk maar beperkt ruimte om het aanbod aan te passen aan de (gewijzigde) wensen van nieuwe groepen reizigers. OV-autoriteiten ondernemen zelf maar weinig initiatieven om deze groepen reizigers bij de verschillende stadia van de concessiecyclus te betrekken. Zij richten zich vooral op de *consumentenorganisaties* waarin deze groepen ondervertegenwoordigd zijn.

Een aantal vervoerders heeft ondanks de beperkte stimulans initiatieven ontplooid om reizigers nadrukkelijker bij het openbaar vervoer te betrekken. Voorbeelden hiervan zijn het oprichten van reizigerspanels, het instellen van een klantenservice en het houden van marktonderzoek.

Van een systematische marketinggeoriënteerde aanpak waarin de wensen van de reiziger centraal staan is echter geen sprake.

4.1.6 *Meer innovatie in OV*

De keuze van OV-autoriteiten om de *ontwikkelfunctie* naar zich toe te trekken, beperkt de ruimte voor vervoerders om hun innovatieve vermogen en creativiteit t.b.v. de klant te benutten. Vervoerders richten zich zeker tijdens het aanbestedingstraject vooral op de eisen en wensen van OV-autoriteiten, omdat dit de kans om een aanbesteding te winnen maximaliseert. Daarmee worden deze eisen en wensen bepalend voor de kwaliteit van het openbaar vervoer dat gedurende de concessieperiode wordt aangeboden. Tijdens die periode is de ruimte om ingrijpende wijzigingen in het aanbod door te voeren vanuit juridisch oogpunt namelijk lastig. Wanneer de voorwaarden waaronder een concessie is verleend of een overeenkomst is afgesloten door deze wijzigingen aangepast moeten worden, kan dit er namelijk toe leiden dat de concessie of overeenkomst opnieuw moet worden aangepast. Om die reden viel voor de provincie Noord-Holland de optie af om de Treintaxi in de bestaande overeenkomst voor de OV-taxi in Noord-Holland Noord te integreren.

De wil en noodzaak om, met het oog op de transparantie van de aanbestedingsprocedure, offertes objectief te beoordelen, ontmoedigt de ontwikkeling van nieuwe diensten bij een *aanbesteding*. De ervaring leert dat de gewenste objectiviteit tot gesloten bestekken en een nadruk op kwantitatief meetbare gunningcriteria als prijs en omvang van het aanbod leidt. Vervoerders worden daardoor nauwelijks geprikkeld om met vernieuwende ideeën te komen, omdat zij weinig zekerheid hebben dat deze ideeën hun kans om een aanbesteding te winnen vergroten. Hebben zij dat gevoel wel dan zien we dat vervoerders in staat en bereid om op aan gunningscriteria gerelateerde aspecten iets extra's te bieden ten opzichte van de eisen die de OV-autoriteiten stellen (bijvoorbeeld op het gebied van dynamische reisinformatie).

De eis van transparante aanbestedingsprocedures heeft als keerzijde dat overleg tussen de OV-autoriteit en geïnteresseerde vervoerders alleen onder strikte voorwaarden plaatsvindt. Dit beperkt de mogelijkheden om de redelijkheid van eisen en wensen te bediscussiëren en om ideeën in een vroegtijdig stadium te toetsen, waardoor mogelijkheden om de kwaliteit van het openbaar vervoer te verhogen verloren gaan. Het houden van een marktconsultatie zoals in toenemende mate gebeurt, biedt hierin enig soelaas. Probleem is dat deze marktconsultatie ruim voor de publicatie van de aanbesteding gehouden moet worden; een tijdstip waarop vervoerders zich nog nauwelijks in het aan te besteden gebied hebben ingeleefd en de eisen vaak nog ingrijpend wijzigen.

De exclusiviteit van concessies beperkt de mogelijkheden voor kleinere bedrijven om met nieuwe specifieke diensten niches van de markt te bedienen.

Verzoeken in die richting leiden in de voorkomende gevallen tot een afwijzende houding bij de betrokken concessiehouders omdat in hun ogen sprake was van een onevenredige afbreuk aan de exploitatie van de concessie. Zeker bij gebiedsgebonden concessies blijkt het voor OV-autoriteiten moeilijk aan te tonen dat de nieuwe vervoerdienst geen grote mate van gelijkenis vertoont met het openbaar vervoer waarvoor de concessie is verleend (= het criterium binnen de Wp2000). Ook wanneer het extra vervoer als besloten busvervoer wordt aangemerkt, zoals de provincie Noord-Holland in geval van de strandbus heeft gedaan, blijkt onvoldoende om het verschil tussen het openbaar vervoer dat tot de concessie behoort en de extra vervoerdiensten aan te tonen. De moeizame procedures die zouden volgen wanneer inbreuk op de exclusiviteit zou worden toegestaan, waren voor betrokken concessieverleners vooralsnog reden om de nadelen van de inbreuk zwaarder te laten wegen dan de voordelen van de nieuwe vervoerdiensten voor reizigers.

De verschillende contractvormen voor openbaar vervoer (concessies) en CVV (overeenkomsten) belemmeren niet alleen de integratie van beide vervoervormen, maar bemoeilijkt ook de introductie van tussenvormen als het MTI-vervoerconcept of (nieuw) een flexbussysteem. Zeker wanneer beide vervoervormen door verschillende vervoerders worden geëxploiteerd, zoals meestal het geval is. Omzetting van één van beide vervoervormen gaat in dat geval altijd ten koste van de inkomsten van één de betreffende vervoerder.

Tenslotte beperken onzekerheden op het financiële vlak de bereidheid van vervoerders om te innoveren. Allereerst biedt de WROOV-systematiek geen garantie dat een toename van het OV-gebruik door het aanbieden van nieuwe diensten ook tot hogere reizigersopbrengsten voor de betreffende vervoerder leiden. Een voorbeeld hiervan zijn de regionale treindiensten in Groningen waarvoor de reizigersopbrengsten verdeeld volgens het WROOV ondanks acceptatie van het NVB-tarief op de derde treindienst bij gelijkblijvende reizigersaantallen lager uitvielen. Met de invoering van de BDU leiden de lagere reizigersopbrengsten overigens niet langer automatisch tot een lagere rijksbijdrage voor de betreffende OV-autoriteit, zoals tot voor kort wel het geval was (*bekostiging*).

Daarnaast motiveren de eerder genoemde bezuinigingen op de rijksbijdrage vervoerders niet om te innoveren, omdat het gevaar bestaat dat nieuwe vervoerdiensten vanwege de bezuinigingen al moeten verdwijnen voordat zij zich hebben kunnen bewijzen. De regio Groningen – Groningen – Drenthe en de gemeente Leeuwarden wilden hun concessiehouders meer zekerheid bieden en hebben daarom meerjarenafspraken gemaakt omtrent de ontwikkeling van de rijksbijdrage. Evaluatie van de meerjarenafspraken leert dat deze afspraken niet het door de OV-autoriteiten verwachte positieve effect op het onderhandelings- c.q. aanbestedingsresultaat hebben gehad. Arriva vond in geval van de regio Groningen – Groningen – Drenthe de ontwikkelvrijheid te beperkt op het volledige opbrengstrisico voor haar rekening te willen nemen.

En in geval van het stadsvervoer in Leeuwarden werd de meerjarenafspraak formeel pas na afloop van de aanbestedingsprocedure afgesloten.

Recentelijk heeft de provincie Zuid-Holland de nieuwe concessiehouder meer financiële zekerheid geboden door een vaste bijdrage voor de concessies Duinen Bollenstreek / Leiden en Rijnstreek / Midden Holland gedurende de concessieperiode te garanderen. In deze bijdrage zijn de verwachte bezuinigingen op de rijksbijdrage reeds verwerkt.

4.1.7 *Bijdrage Wp2000*

De bereikte efficiencywinsten hadden zonder de Wp2000 niet gerealiseerd kunnen worden, omdat aanbesteding onder de oude Wet personenvervoer niet was toegestaan, hetgeen blijkt uit een uitspraak van de rechter in december 1997 inzake de aanbestedingen van een deel van het streekvervoer in Limburg en Zeeland. De efficiencyverbeteringen zouden nog groter zijn geweest wanneer strikter was toegezien op naleving van de aanbestedingstermijnen die zijn opgenomen in de Wp2000.

De Wp2000 biedt OV-autoriteiten de ruimte om zelf te beslissen waarvoor de met aanbesteding bereikte efficiencyverbeteringen worden ingezet. Dat veel OV-autoriteiten daarbij de ontwikkelfunctie naar zich toe trekken past bij de ambitie om eigen beleidsdoelstellingen te realiseren, maar strookt niet met het streven van de wetgever om de ontwikkelfunctie (op termijn) bij de vervoerders neer te leggen. De Wp2000 bevat echter geen instrumenten waarmee dit streefbeeld kan worden afgedwongen.

Op andere punten werkt de Wp2000 echter beperkend. Meest in het oog springend zijn in dit verband (i) het onderscheid in contractvormen tussen OV en CVV hetgeen de integratie van beide vervoervormen belemmert en (ii) het exclusieve karakter van concessies waardoor er voor vervoerders anders dan de concessiehouder nauwelijks mogelijkheden zijn om nieuwe vervoerdiensten aan te bieden. Ook het bestempelen van deze vervoerdiensten als besloten busvervoer biedt daarbij geen soelaas.

Verder is met de inwerkingtreding van de Wp2000 de positie van individuele reizigers verzwakt. Hadden reizigers onder de oude Wet personenvervoer nog de mogelijkheid om tegen voorgenomen wijzigingen in de dienstregeling bezwaar aan te tekenen, onder de Wp2000 volstaat het wanneer vervoerders de voorgenomen dienstregelingwijzigingen voor advies aan consumentenorganisaties voorleggen. De rol van de OV-autoriteiten beperkt zich daarbij tot het toetsen van de nieuwe dienstregeling aan de concessievoorschriften; een eventuele eis tot instemming is in strijd met de Wp2000 zoals in een aantal uitspraken door de rechter is bevestigd.

De bezuinigingen op de rijksbijdrage van het regionaal openbaar vervoer vallen buiten het invloedsgebied van de Wp2000. Het enige bekostigingsinstrument binnen de Wp2000, de experimenteerregeling meerjarenafspraken, heeft de betrokken OV-autoriteiten weliswaar meer financiële zekerheid geboden, maar deze OV-autoriteiten konden deze zekerheid niet omzetten in een beter onderhandelings- c.q. aanbestedingsresultaat.

Tenslotte hebben de eisen die in de Wp2000 aan de vakbekwaamheid van vergunningaanvragers wordt gesteld geen aantoonbaar effect op de kwaliteit van het openbaar en besloten busvervoer. De besloten busvervoersector achtte het zelfs noodzakelijk om zelf de Stichting Keurmerk Touringcarbedrijven op te richten die klanten meer zekerheid geeft over de kwaliteit van de diensten.

4.2 Invoering eerlijke concurrentie

De strikte toepassing van de Richtlijn Diensten heeft eerlijke concurrentie tussen vervoerders bevorderd. Dit geldt vooral voor het stads- en streekvervoer dat niet door gemeentelijke vervoerbedrijven wordt uitgevoerd. De ontwikkelingen rond de gemeentelijke vervoerbedrijven blijven hierbij achter.

Ook bij het regionale spoorvervoer is van volledig eerlijke concurrentie nog geen sprake zolang NS als leverancier van tal van essentiële zaken een monopoliepositie inneemt en daarnaast in één regionale vervoerder (Syntus) participeert⁹. Wel zien we dat de dominante positie van NS met iedere decentralisatie en aanbesteding van een treindienst afneemt, doordat OV-autoriteiten en vervoerders leren van de ervaringen rond eerder gedecentraliseerde treindiensten.

Figuur 3 geeft een globale indruk van de mate waarin de invulling en toepassing van de verschillende groepen instrumenten aan de invoering van eerlijke concurrentie hebben bijgedragen. In het vervolg van deze paragraaf lichten we deze figuur nader toe. De toelichting op de verzakelijking van relaties volgt in de volgende paragraaf.

⁹ Eind jaren '90 was NS ook mede-eigenaar van NoordNed, maar dit belang heeft NS inmiddels overgedragen aan de andere aandeelhouder Arriva.

Figuur 3. Bijdrage groepen instrumenten aan 'Invoering eerlijke concurrentie' en 'Verzakelijking relaties in OV'^a

	invoering eerlijke concurrentie	verzakelijking relaties in OV
concessiesystematiek	—	
aanbestedingen	+	+
concurrentieverhoudingen		
gemeentelijke vervoerbedrijven	—	
positie personeel	—	
vergunningen		
besloten busvervoer/	—	

^a Leeswijzer: Een groene cel in de matrix duidt erop dat een groep instrumenten een positieve bijdrage levert aan de realisatie van een tussendoel. Bij een rode cel is sprake van een negatieve bijdrage; bij een gele cel is het beeld diffuus. Tenslotte duidt een niet gekleurde cel erop dat er geen relevant verband is tussen de groep instrumenten en het tussendoel.

Aanbesteding

De aanbesteding van openbaar vervoer heeft tot concurrentie tussen de betrokken vervoerders geleid, waarbij uit de steeds scherpere offertes blijkt dat de onderlinge concurrentie nog steeds toeneemt; dat wil zeggen, de tarieven voor een dienstregelinguur liggen bij aanbestedingen in 2005 tot 25% lager dan bij de eerste aanbestedingen. De strikte toepassing van de Richtlijn Diensten door OV-autoriteiten heeft daarbij eerlijke concurrentie tussen vervoerders bevorderd doordat:

- transparantie van de beoordelingsprocedure eventuele bevoordeling van de bestaande concessiehouder heeft voorkomen
- het verplicht beschikbaar stellen van informatie een eventuele informatievoorsprong van bestaande concessiehouders ten opzichte van andere vervoerders ten dele heeft voorkomen. Vervoerders die regelmatig op aanbestedingen inschrijven zijn redelijk tevreden over de informatievoorziening; voor vervoerders die nog niet op deze markt actief zijn blijkt de informatieachterstand een reden om niet op aanbestedingen in te schrijven.

De specifieke referenties die veel OV-autoriteiten vragen en de forse omzette-relateerde selectiecriteria die zij hanteren belemmert deelname van nieuwe vervoerders en bevordert daarmee de concurrentie tussen vervoerders niet. Nieuwe marktpartijen zoals besloten busvervoerbedrijven beschikken namelijk niet over de vereiste referenties en voor kleinere vervoerders zijn de omzeteisen al snel te hoog

Gemeentelijke vervoerbedrijven

De concurrentie in het openbaar vervoer beperkt zich op dit moment tot het stads- en streekvervoer dat niet door gemeentelijke vervoerbedrijven wordt uitgevoerd en enkele gedecentraliseerde treindiensten¹⁰. De beslissing van de betreffende OV-autoriteiten om het door de gemeentelijke vervoerbedrijven uitgevoerde openbaar vervoer nog niet aan te besteden, beperkt de concurrentiemogelijkheden voor zowel gemeentelijke vervoerbedrijven als streekvervoerders. Alleen het openbaar vervoer dat door het gemeentelijke vervoerbedrijf van Groningen werd verzorgd, is inmiddels aanbesteed.

Redenen waarom de aanbesteding van gemeentelijk vervoer in andere steden minder voortvarend van start is gegaan, zijn:

- *problemen bij de definiëring van het object van aanbesteding.* Vanwege de samenhang tussen infrastructuur, materieel en exploitatie is de definiëring van een concessie voor tram- en metrovervoer ingewikkelder dan voor busvervoer. De betreffende OV-autoriteiten verschillen daarbij van opvatting over het al dan niet aanbesteden van een geïntegreerde concessie voor bus-, tram- en metrovervoer. In Utrecht wordt bus- en tramvervoer door verschillende vervoerders geëxploiteerd. Ook Stadsgewest Haaglanden heeft voor afzonderlijke concessies voor bus- en tramvervoer gekozen. Het Regionaal Orgaan Amsterdam en de Stadsregio Rotterdam kiezen daarentegen voor integrale concessies, omdat zij de opsplitsing van tram en bus zowel voerkundig als organisatorisch lastig vinden. Inmiddels heeft de Stadsregio Rotterdam wel besloten het nachtnet in Rotterdam apart aan te besteden
- *anticiperen op toekomstige ontwikkelingen rond marktwerking.* Het besluit van de Tweede Kamer om pas over de aanbestedingsplicht te beslissen na de evaluatie van het aanbestedingsinstrument in combinatie met een mogelijke herziening van de communautaire richtlijnen op het gebied van openbaar vervoer die ertoe kan leiden dat tram- en metrovervoer niet hoeft te worden aanbesteed, hebben tot een afwachtende houding bij de betreffende kaderwetgebieden geleid. Het recent verschenen kabinetsstandpunt inzake de gemeentelijke vervoerbedrijven biedt meer duidelijkheid. We zien daarbij dat de betreffende kaderwetgebieden de in het kabinetsstandpunt opgenomen aanbestedingstermijnen¹¹ één op één in hun concessie overnemen
- *het prestatieniveau van de gemeentelijke vervoerbedrijven.* Hoewel met de gemeentelijke vervoerbedrijven afspraken zijn gemaakt over het uitvoeren van kostenreductieprogramma's, ligt het kostenniveau bij deze vervoerders nog steeds substantieel hoger dan bij vervoerders die met elkaar om de gunning van concessies concurreren.

¹⁰ Naast negen regionale treindiensten is ook de HSL-Zuid inmiddels aanbesteed, maar deze treindienst valt buiten de scope van deze evaluatie.

¹¹ Voor busvervoer geldt als uiterste datum 1-1-2009 of 1-1-2012 bij verzelfstandiging van het gemeentelijke vervoerbedrijf. Voor tram- en metrovervoer is 1-1-2017 de uiterste datum, mits afdoende stappen zijn gezet richting marktconformiteit en een efficiënte en doelmatige besteding van overheidsmiddelen is gerealiseerd. Is dit laatste niet het geval dan is 1-1-2012 de uiterste datum waarop het railgebonden vervoer moet zijn aanbesteed.

De verwachting is dat gemeentelijke vervoerbedrijven hierdoor een kleine kans maken om de aanbesteding van hun concessies te winnen. Overigens zijn de financiële prestaties ook een bedreiging voor de onderhandse gunning van deze concessies, omdat het Alkmark-arrest voorschrijft dat onderhandse gunning alleen is toegestaan onder marktconforme voorwaarden teneinde ongeoorloofde staatssteun tegen te gaan. Het ROA heeft met het oog hierop een benchmark laten uitvoeren, waarbij het aanbod van het GVB Amsterdam is vergeleken met de prestaties van vergelijkbare vervoerders die gemiddeld goed beheerd worden. Op basis van deze benchmark kwam het ROA tot de conclusie dat het GVB Amsterdam een concurrerend aanbod heeft gedaan.

Met name dit laatste punt zorgt ervoor dat de gemeentes Amsterdam en Rotterdam terughoudend zijn waar het gaat om de verzelfstandiging van hun gemeentelijke vervoerbedrijf (zie voor meer informatie paragraaf 4.3).

Gemeentelijke vervoerbedrijven hebben mede door het toezicht van de Vervoerkamer van de NMa geen misbruik gemaakt van hun beschermde positie op de thuismarkt. Alle gemeentelijke vervoerbedrijven hebben de boekhouding van openbaar en niet-openbaar vervoeractiviteiten gescheiden. De Vervoerkamer heeft wel bezwaar gemaakt tegen het feit dat het GVB Amsterdam nog eigenaar is van de door haar geëxploiteerde voetveren.

Verder zien we dat HTM en Novio via hun dochteronderneming Stadsvervoer Nederland (SVN) op een aantal aanbestedingen hebben ingeschreven en de aanbesteding van de concessie Utrecht-Oost zelfs hebben gewonnen. Hoewel dit naar de letter van de wet was toegestaan, strookte dit niet met de geest van de wet. De betrokken vervoerders hebben uiteindelijk onder druk van de Minister hun activiteiten voorlopig gestaakt en HTM heeft inmiddels haar aandelen in SVN aan Novio verkocht. Dit laatste is overigens opvallend gelet op het feit dat de Minister indertijd geen bezwaar heeft gemaakt tegen de participatie van CGEA in Syntus en de overname van BBA en Stadsbus Maastricht door Connex. Twee Franse vervoerders waarvan de thuismarkt voor Nederlandse vervoerders gesloten is¹².

Concurrentieverhoudingen

De beslissing om het gemeentelijk vervoer nog niet aan te besteden is één van de redenen waarom het streefbeeld in de implementatienota van tenminste vijf à zes vervoerders met voldoende concurrentiekracht niet is bereikt. Een andere belangrijke reden is de beperkte toetreding van nieuwe vervoerders tot de Nederlandse openbaar vervoermarkt. Afgezien van de overname van BBA door het Franse Connex in 2001, zijn sinds de inwerkingtreding van de Wp2000 geen buitenlandse vervoerders tot de Nederlandse markt togetreden.

¹² Merk op dat Connex ook in andere landen dan Frankrijk en Nederland actief is, waar wel sprake is van marktwerking (bijvoorbeeld Zweden).

De beperkte toetreding kent een aantal oorzaken [MuConsult, 2003]:

- de onbekendheid van buitenlandse vervoerders met de Nederlandse markt, hetgeen bijvoorbeeld tot onzekerheden leidt wat betreft de opbrengstrisico's die gelopen worden
- de omvang van concessies, waarbij geldt dat de financiële risico's bij omvangrijke concessies voor veel vervoerders te groot worden (zie ook het blok 'Overige instrumenten' in deze paragraaf)
- de prioriteit die wordt gegeven aan handhaving of vergroting van het marktaandeel in het moederland
- het feit dat de markt voor openbaar vervoer in veel Europese landen (nog) niet is opengesteld voor concurrentie. De reciprociteitregel staat niet toe dat vervoerders met een beschermde positie op de thuismarkt de Nederlandse markt betreden. Ondanks deze beperking konden enkele Franse vervoerders de afgelopen jaren wel (mede-)eigenaar van Nederlandse vervoerders worden.

Mede door het beperkte aantal concurrenten is Connexxion in staat geweest haar grote marktaandeel op de betwistbare markt voor stads- en streekvervoer te handhaven. Het marktaandeel van Connexxion op deze markt is op dit moment groter dan 50%. Volgens vuistregels van de merger taskforce van de Europese Unie duidt dit erop dat Connexxion daarmee een economische machtspositie op deze markt inneemt. Aanwijzingen dat Connexxion deze machtspositie misbruikt zijn er niet; met name Arriva blijkt de concurrentie met Connexxion succesvol aan te kunnen gaan. Reden voor de Minister om de instrumenten binnen de Wp2000 die eventueel misbruik van een economische machtspositie van vervoerders preventief moet voorkomen (de zogenaamde marktmachtartikelen) niet in werking te laten treden. Daarbij moet ook worden aangetekend dat het marktaandeel van Connexxion sterk afhangt van de wijze waarop de totale markt is gedefinieerd (zie tabel 5). Beschouwen we de totale Nederlandse OV-markt dat is het aandeel nog maar 20%.

Anders is de situatie rond het regionaal spoorvervoer. Hier zien we dat de economische machtspositie van NS op de markt voor spoorvervoer in combinatie met de specifieke eisen die aan Nederlands spoorvervoer worden gesteld, leiden tot een ongewenste afhankelijkheid van andere vervoerders die tot deze markt willen toetreden. Meest in het oog springend zijn daarbij de afhankelijkheid van NS wat betreft (i) beschikbaarheid en onderhoud van tweedehands treinmaterieel en (ii) kaartverkoop en verdeling van de reizigersopbrengsten (dit in verband met de eis tot handhaving van kaartintegratie met het oog op doorgaande reizigers, waardoor regionale vervoerders zich gedwongen zien in ieder geval de NS-tarieven en –vervoerbewijzen te hanteren).

De ervaringen rond de aanbesteding van de treindienst Amersfoort – Ede/Wageningen leren daarbij dat lange levertijden en toelatingsprocedures van nieuw materieel in combinatie met de afwijkende eisen inzake de spoorwegveiligheid (botssterkte) de mogelijkheden van andere vervoerders beperken om wat betreft het materieel onder de afhankelijkheid van NS uit te komen. Alleen een implementatieperiode van minimaal 2,5 jaar biedt hierin enige uitkomst.

Tabel 5. Marktaandeel bij diverse definities van de openbaar vervoermarkt

	totaal OV	betwist- baar OV	stads- en streekvervoer	openbaar busvervoer	betwistbaar busvervoer
Arriva	4%	6%	7%	10%	12%
Connex (BBA + SBM)	4%	6%	6%	9%	11%
Connexxion (+ Hermes)	20%	33%	37%	51%	72%
Noordned	2%	3%	2%	2%	3%
Syntus	1%	2%	1%	1%	2%
GVB	10%	17%	19%	7%	-
GVU	2%	3%	3%	4%	-
HTM (+ SVD)	5%	8%	9%	9%	-
Novio	1%	2%	2%	3%	-
RET	7%	12%	13%	3%	-
NS	44%	10%	-	-	-
overig	0%	0%	0%	1%	1%
<i>totaal</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Bron: Concurrentieverhoudingen en marktmacht in het OV [Ecorys, 2002]

Overige instrumenten

Anders dan beoogd is van toetreding van **besloten busvervoerders** tot de openbaar vervoermarkt nauwelijks sprake geweest (uitzondering is de Taxicentrale Renesse). Dit ondanks de mogelijkheden die het nieuwe vergunningenbeleid hiervoor bieden. Het nieuwe vergunningenbeleid en dan met name het laten vervallen van de capaciteitstoets heeft wel tot meer concurrentie op de besloten busvervoermarkt geleid. Daarbij kan eventueel oneigenlijk gebruik van beperkte vergunningen die aan organisaties zijn verleend die het vervoer als nevenactiviteit hebben, alleen met gerichte en arbeidsintensieve acties door de Inspectie Verkeer en Waterstaat vastgesteld te kunnen worden.

Eén van de redenen waarom besloten busvervoerders niet naar OV-concessies meedingen is de omvang van deze **concessies**. De neiging van OV-autoriteiten om steeds grotere concessies te definiëren leidt tot voor besloten busvervoerders en andere kleinere vervoerders onaanvaardbare financiële risico's. Dit vanwege de investeringen in materieel. Ook de eerder genoemde referentie- en omzeteisen belemmeren de mogelijkheden van besloten busvervoerders om tot de openbaar vervoermarkt toe te treden. Gemak, zekerheid en vervoerkundige overwegingen prevaleren in dit geval boven de kans op toetreding door nieuwe vervoerders.

Overigens is daarbij de kanttekening op zijn plaats dat de aanbesteding van een concessie voor één buslijn, de Q-liner lijn 315 tussen Groningen en Lelystad, ook niet tot massale belangstelling van de kant van besloten busvervoerders heeft geleid.

Een aantal besloten busvervoerders vervult wel een rol als onderaannemer van openbaar vervoerders. Deze vervoerders zijn terughoudend om de concurrentie aan te gaan met de openbaar vervoerders waarvoor zij als onderaannemer actief zijn. Op eigen titel deelnemen aan een aanbesteding heeft dan tot gevolg dat zij hun werkzaamheden als onderaannemer zullen kwijtraken. Deze besloten busvervoerders kiezen daarom voor de relatieve zekerheid van het onderaannemerschap. Zorgpunt daarbij is dat besloten busvervoerders deze rol als gevolg van noodzakelijke investeringen voor bijvoorbeeld de OV-chipkaart in de toekomst wellicht niet langer kunnen vervullen. Ook de hoge eisen die OV-autoriteiten aan het in te zetten materieel stellen, hebben als nadeel dat besloten busvervoerders minder makkelijk als onderaannemer op kunnen treden, omdat hun materieel niet aan deze (toegankelijkheids)eisen voldoet.

Tenslotte heeft de *personeelsparagraaf* niet bijgedragen aan de bevordering van de concurrentie in het regionaal openbaar vervoer. Nieuwe vervoerders die tot de OV-markt willen toetreden, waaronder besloten busvervoerders, wegen de nadelen van de verplichte overname van met name het indirecte personeel (hoge kosten omdat zij meer en duurder personeel moeten overnemen dan voor de uitvoering van de concessie noodzakelijk is) zwaarder dan de voordelen (geen onzekerheid of bij aanvang van de concessie voldoende personeel beschikbaar is). Ook voor bestaande vervoerders was het aantal over te nemen personeelsleden enkele keren reden om niet op een aanbesteding in te schrijven. Een voorbeeld hiervan was de aanbesteding van de concessie Brabant-Oost. En recent was dit nog het geval bij de aanbesteding van de treindienst Amersfoort – Ede/Wageningen.

De verplichte overname van personeel beperkt ook de mogelijkheden voor vervoerders om op de belangrijkste kostenpost van het regionaal openbaar vervoer te besparen. De efficiencyverbeteringen die niettemin zijn gerealiseerd, zijn bereikt doordat vervoerders de ruimte benutten die CAO's en bedrijfsregelingen bieden (denk dan bijvoorbeeld aan de beperking van de rusttijden tussen ritten). In het algemeen geldt dat bovengenoemde bezwaren voor vervoerders zwaarder wegen dan de zekerheid die verkregen wordt ten aanzien van de beschikbaarheid van personeel bij aanvang van de concessie en de overname van personeel na afloop van de concessie (zie paragraaf 4.4 voor de meerwaarde van de personeelsparagraaf voor het personeel zelf).

Bijdrage Wp2000

Aansluiting in de Wp2000 bij de Richtlijn Diensten heeft positief bijgedragen aan de invoering van eerlijke concurrentie in het Nederlandse openbaar vervoer.

Deze richtlijn biedt OV-autoriteiten en vervoerders houvast voor het voeren van een transparante aanbestedingsprocedure. Tegelijkertijd beperkt deze richtlijn de mogelijkheden die OV-autoriteiten en vervoerders hebben om gedurende het aanbestedingsproces informeel overleg met elkaar te voeren.

Het feit dat het gemeentelijke vervoer nu nog vrijgesteld is van aanbesteding, is één van de redenen waarom het aantal vervoerders dat aan een aanbesteding deelneemt beperkt is. Vergelijkbare reciprociteitsregels vormen ook een reden waarom vervoerders uit een aantal landen buiten Nederland nog niet aan aanbestedingen kunnen deelnemen, zij het dat dit niet de belangrijkste reden is voor de beperkte toetreding van buitenlandse vervoerders tot de Nederlandse markt.

De wijzigingen in het vergunningenbeleid hebben niet tot de beoogde toename van activiteiten van besloten busvervoerders op de openbaar vervoermarkt geleid. Ook hierbij geldt echter dat de belangrijkste oorzaken voor de beperkte integratie buiten de wet gezocht moeten worden. De vaak grote omvang van concessies, de relatieve zekerheid die het onderaannemerschap biedt en de selectiecriteria op het gebied van referenties en omzet, maken dat besloten busvervoerders (noodgedwongen) terughoudend zijn om op eigen titel aan aanbestedingen deel te nemen.

Tenslotte heeft de verplichte overname van personeel de efficiencyverbeteringen die met aanbestedingen bereikt kunnen worden in principe beperkt. Uit de verschillen in verhouding tussen direct en indirect personeel (zie ook paragraaf 4.4) kan worden opgemaakt dat het laten vervallen van deze eis ten kosten van de werkgelegenheid voor deze groep werknemers zou zijn gegaan. Het is niet waarschijnlijk dat dit ook voor het directe personeel geldt. De keuze van veel OV-autoriteiten om de beschikbare bijdrage als uitgangspunt voor een aanbesteding te nemen in combinatie met het extra aantal dienstregelingen dat vervoerders aanbieden, leidt ertoe dat eerder meer dan minder direct personeel noodzakelijk is om de concessies uit te voeren. Uitzondering is het regionaal spoorvervoer waar vervoerders door het verdwijnen van de vaste conducteur met een overschot aan direct personeel komen te zitten.

4.3 Verzakelijking relaties in OV

De introductie van marktwerking in het regionaal openbaar vervoer heeft zeker aan de kant van vervoerders tot een verzakelijking van de relaties met hun opdrachtgevers geleid (zie ook figuur 3). Eerder merkten we al op dat verzakelijking van de onderlinge relaties mede een gevolg is van de wens tot transparantie van de *aanbestedingsprocedure* die tot gevolg heeft dat overleg tussen de OV-autoriteit en geïnteresseerde vervoerders alleen onder strikte voorwaarden plaats kan vinden. Informeel overleg tussen OV-autoriteiten en vervoerders is hierdoor niet mogelijk. Het houden van marktconsultaties lost dit probleem maar ten dele op.

Verder constateren we een groot verschil in de onderlinge relaties tussen de aanbestedings- en de concessieperiode. Bij een **aanbesteding** richten vervoerders zich nog zoveel mogelijk naar de eisen en wensen van de aanbestedende overheid, om zo de kans op het winnen van de aanbesteding te maximaliseren. Is de aanbesteding eenmaal gewonnen dan is elke aanpassing in principe meerwerk. Vervoerders voelen zich in hun opstelling gesterkt door de wetenschap dat zij het exclusieve recht hebben om de **concessie** gedurende een bepaald aantal jaren uit te voeren.

Daar staat tegenover dat door vooraf de concessievoorschriften duidelijk te specificeren meer duidelijkheid is ontstaan over de eisen waaraan vervoerders moeten voldoen. Zorgpunt daarbij is wel dat onder andere door tijd- en geldgebrek taken in het kader van het concessiebeheer zoals toezicht en handhaving bij veel OV-autoriteiten blijven liggen. Over het algemeen vertrouwen OV-autoriteiten bij de beoordeling van de prestaties van een vervoerder in belangrijke mate op informatie die door de vervoerder wordt aangeleverd. Dit is met name een probleem wanneer OV-autoriteiten in de toekomst gebruik gaan maken van de mogelijkheid die het recente kabinetsstandpunt inzake aanbesteding biedt om de concessieduur te verlengen wanneer vervoerders erin slagen vooraf gespecificeerde prestaties te realiseren.

Gemeentelijke vervoerbedrijven

Bovenstaande constatering geldt met name voor het stads- en streekvervoer dat niet door gemeentelijke vervoerbedrijven wordt geëxploiteerd. Bij het gemeentelijk vervoer in de vier grote steden is van een strikte scheiding tussen opdrachtgeverschap en eigenaarschap, conform de eisen zoals opgenomen in de wet, nog geen sprake (zie tabel 6), hetgeen onafhankelijke concessieverlening in de weg staat. Wel zijn de meeste gemeentelijke vervoerbedrijven inmiddels verzelfstandigd. Uitzondering zijn de gemeentelijke vervoerbedrijven in Amsterdam en Rotterdam.

Tabel 6 Invloed eigenaren GVB'en in concessieverlenende overheden

gemeente	gemeentelijk vervoerbedrijf		
	tak van Dienst	verzelfstandigd	geprivatiseerd
formeel veto in kaderwet	Rotterdam	Den Haag	
informeel veto in kaderwet	Amsterdam		
zonder veto in kaderwet		Utrecht Nijmegen	
gemeente			Dordrecht Groningen Maastricht

Bron: Cap Gemini Ernst & Young, 2003

Leeswijzer: Rood = beslissende invloed, Groen = geen beslissende invloed, Geel = invloed onduidelijk

Ten aanzien van de RET heeft het college van B&W van de gemeente Rotterdam in oktober 2004 het principebesluit genomen om de RET extern te verzelfstandigen, maar de gemeenteraad moet hier nog mee instemmen. In Amsterdam wordt de verzelfstandiging van het gemeentelijk vervoerbedrijf bemoeilijkt door de negatieve uitslag van een in 2002 op initiatief van het onafhankelijke gemeenteraadslid Saar Boerlage geïnitieerde referendum. College van B&W van Amsterdam achten zich vooralsnog gehouden aan dit referendum.

Het is echter de vraag of verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven voldoende is om onafhankelijke concessieverlening te garanderen. Volgens de letter van de wet zouden de betreffende gemeenten hiertoe ook hun aandeel in de bedrijven moeten vervreemden (privatisering), om de schijn van nauwe belangenverstrengeling tegen te gaan¹³.

De gemeentelijke eigenaren zijn echter zeer terughoudend om tot privatisering over te gaan, vanwege de financiële positie van de gemeentelijke vervoerbedrijven. De ongewogen solvabiliteit (= eigen vermogen als percentage van het totale vermogen) van gemeentelijke vervoerbedrijven lag in 2001 namelijk bijna 10 procentpunten onder dat van een brede selectie van andere vervoerders (met name voor gemeentelijke vervoerbedrijven die als gemeentelijke tak van dienst opereerden was er in het verleden geen noodzaak en mogelijkheid om een eigen vermogen op te bouwen). Om deze situatie te verbeteren zijn forse investeringen nodig, maar deze investeringen kunnen in één klap hun waarde verliezen wanneer het gemeentelijk vervoerbedrijf niet in staat is de toekomstige aanbesteding van zijn concessie(s) te winnen. Van het Participatiefonds OV dat met het oog op de zorgwekkende financiële situatie van de gemeentelijke vervoerbedrijven in 2000 in het leven is geroepen wordt echter geen gebruik gemaakt, omdat opgave van de overwegende zeggenschap in het gemeentelijk vervoerbedrijf hiervoor een belangrijke voorwaarde is.

Bijdrage Wp2000

Aansluiting in de Wp2000 bij de Europese richtlijn Diensten heeft met name tijdens aanbestedingsprocedures tot een verzakelijking van de relaties tussen OV-autoriteiten en vervoerders geleid. De exclusiviteit van de concessies die vervoerders na aanbesteding verwerven maakt het voor vervoerders echter mogelijk om zich tijdens de concessieperiode harder op te stellen.

Het feit dat de betreffende artikelen nog niet in werking zijn getreden heeft ertoe bijgedragen dat scheiding van opdrachtgeverschap en eigenaarschap ten aanzien van gemeentelijke vervoerbedrijven minder voortvarend van start is gegaan dan indertijd beoogd.

¹³ Merk op dat ook de aandelen van Connexxion in handen van een overheid zijn, te weten het ministerie van Financiën. Deze overheid heeft echter geen enkele bemoeienis met de verlening van concessies.

Het is daarbij opvallend dat in de Memorie van Toelichting en ook in het recent verschenen kabinetsstandpunt in dit verband steeds over verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven wordt gesproken, terwijl ook vervreemding van de aandelen met het oog op onafhankelijke concessieverlening noodzakelijk lijkt.

4.4 Overige doelen

We constateren dat alleen bij de bescherming van de positie van het personeel de daartoe beoogde instrumenten direct aan de waarborging van deze maatschappelijke randvoorwaarde hebben bijgedragen. Ook de andere maatschappelijke randvoorwaarden zijn weliswaar gerealiseerd, maar dit vooral te wijten aan de keuzes die OV-autoriteiten in het kader van de aanbesteding en verlening van concessies hebben gemaakt.

Figuur 4 geeft een globale indruk van de bijdrage van de relevante groepen instrumenten aan de waarborging van de maatschappelijke randvoorwaarden. In het vervolg van deze paragraaf lichten we deze figuur nader toe.

Figuur 4. Bijdrage groepen instrumenten aan maatschappelijke randvoorwaarden^a

	bescherming positie personeel	handhaving veiligheid	bepalking belasting voor milieu
concessiesystematiek		+	+
positionering		+	+
ontwikkefunctie		+	+
positie reiziger		+	+
gemeentelijke vervoerbedrijven	+		
positie personeel	+		
vergunningen			
eisen aan bestuurders & materieel			

^a Leeswijzer: Een groene cel in de matrix duidt erop dat een groep instrumenten een positieve bijdrage levert aan de realisatie van een tussendoel. Bij een rode cel is sprake van een negatieve bijdrage; bij een gele cel is het beeld diffuus. Tenslotte duidt een niet gekleurde cel erop dat er geen relevant verband is tussen de groep instrumenten en het tussendoel.

4.4.1 Bescherming positie werknemers

Positie personeel

De bepalingen ten aanzien van de overname van personeel hebben in grote lijnen gewerkt zoals indertijd was beoogd.

In het vorige hoofdstuk hebben we al geconcludeerd dat, na correctie voor tussentijdse bezuinigingen, de werkgelegenheid in de OV-sector niet is afgenomen en dat de arbeidsvoorwaarden zoals neergelegd in CAO's en bedrijfsregelingen zich in 2004 op hetzelfde niveau bevinden als in de periode voor inwerkingtreding van de Wp2000. Tenslotte hebben de lonen in de openbaar vervoersector gelijke tred gehouden met de lonen in andere sectoren.

Tegelijkertijd moeten we constateren dat de uitbreiding van het OV-aanbod niet tot extra werkgelegenheid in de OV-sector heeft geleid. Enerzijds komt dit doordat vervoerders de ruimte die CAO's en bedrijfsregelingen bieden benutten om bedrijfsprocessen verder te optimaliseren. Hierdoor is de door het personeel ervaren werkdruk toegenomen. Anderzijds is sprake van een verschuiving van werkgelegenheid van de OV-CAO naar de Taxi-CAO (lijntaxi's en CVV).

Tenslotte heeft de personeelsparagraaf ertoe bijgedragen dat werkgevers en werknemers de tijd hebben gekregen om aan de gevolgen van marktwerking in het openbaar vervoer te wennen. Eventuele arbeidsonrust is grotendeels voorkomen; van stakingen in het regionaal openbaar vervoer is in de eerste jaren na de inwerkingtreding van de Wp2000 nauwelijks sprake geweest. Daarmee bood de personeelsparagraaf vooral zekerheid voor werknemers. In de vorige paragraaf zagen we dat de verwachte voordelen die de personeelsparagraaf voor werkgevers zou bieden, te weten zekerheid ten aanzien van de beschikbaarheid en overname van personeel, met name voor nieuwe vervoerders minder zwaar wegen dan de beperkingen die de verplichte overname van personeel bij de invulling van hun aanbod met zich meebrengen.

De toepassing van de personeelsparagraaf is niet zonder problemen verlopen. In het bijzonder constateren we de volgende aandachtspunten:

- de verplichte overname van direct personeel leidt in geval van regionale treindiensten tot overbezetting, omdat regionale vervoerders de vaste conducteur die tot het directe personeel gerekend wordt veelal vervangen door mobiele serviceteams. Een deel van de conducteurs wordt hierdoor overbodig. Met de invoering van de OV-chipkaart kan dit overschot zelfs nog groter worden
- het aantal over te nemen indirecte personeelsleden roept van tijd tot tijd vragen op. Inmiddels hebben enkele gerechtelijke uitspraken en wetswijzigingen meer duidelijkheid gegeven over de wijze waarop de relevante omzet die bepalend is voor het aantal over te nemen indirect personeelsleden moet worden vastgesteld. Deze verduidelijking voorkomt echter niet de verschillen van mening die tussen vervoerders ontstaan doordat de verhouding direct versus indirect personeel per aanbesteding varieert; van 1 op 4 tot 1 op 16
- de problemen spitsen zich met name toe op het zogenaamde niet-herleidbare indirecte personeel, dat wil zeggen het indirect personeel dat niet direct betrokken is bij de betreffende concessie en dat daardoor moeilijk herplaatsbaar is.

Daar komt nog bij dat het niet-herleidbare personeel bij iedere aanbesteding in beginsel opnieuw voor een eventuele overgang in aanmerking kan komen, hetgeen tot veel onzekerheid bij dit personeel leidt.

Een belangrijk aandachtspunt is verder nog de positie van het personeel in dienst van **gemeentelijke vervoerbedrijven**. Een groot deel van dit personeel valt onder de gemeentelijke CAO die op een aantal onderdelen beter is dan de CAO-OV (bijvoorbeeld een kortere gemiddelde werkweek). Daarnaast is de pensioenregeling van deze werknemers nog ondergebracht in de onderneming. In principe verplicht de personeelsparagraaf vervoerders deze arbeidsvoorwaarden over te nemen, maar op het moment van beëindiging van de personeelsparagraaf (1-1-2011) zal een groot deel van het gemeentelijk vervoer nog niet zijn aanbesteed. Daarbij komt dat het de vraag is of andere vervoerders de pensioenregeling één op één kunnen overnemen zonder dat hier hoge extra kosten tegenover staan (inkoop in een andere pensioenfonds).

4.4.2 *Handhaving veiligheid*

De eisen inzake vakmanschap die aan een **vergunning**aanvrager worden gesteld hebben geen aantoonbare bijdrage geleverd aan de veiligheid van het openbaar en besloten busvervoer. Sterker nog, MTI heeft tot haar faillissement op haar oude vergunning geopereerd omdat de directeur niet aan de eisen van vakbekwaamheid kon voldoen. Tot extra problemen op het gebied van veiligheid heeft dit niet geleid. Dit komt omdat vaak niet de directeur, maar werknemers de opzet (vervoerarchitecten of -planners) en uitvoering (chauffeur) van de vervoerdiensten verzorgen.

Ook de eisen die in de Wp2000 aan **materieel & bestuurders** worden gesteld, hebben geen aantoonbaar effect gehad voor de veiligheid van het openbaar en besloten busvervoer. De ontwikkelingen die met name op het gebied van sociale veiligheid kunnen worden waargenomen zijn terug te voeren op de voorschriften die OV-autoriteiten mede onder invloed van **consumentenorganisaties** aan een **concessie** verbinden. Het initiatief ligt daarmee vaak bij de OV-autoriteiten (**ontwikkefunctie**), zij het dat recent enkele vervoerders in hun offertes ongevraagd technische maatregelen hebben aangeboden die de verkeersveiligheid moeten doen verbeteren.

4.4.3 *Beperking belasting voor milieu*

De eisen die in de Wp2000 aan **materieel & bestuurders** worden gesteld hebben de belasting voor het milieu niet aantoonbaar beperkt. Wel hebben de milieunormen zoals opgenomen in de Wegenverkeerswet en het bijbehorende Voertuigreglement een positieve invloed op de kwaliteit van de leefomgeving. Het grootste effect op het gebied van milieu is echter bereikt doordat OV-autoriteiten voorschriften aan het in te zetten materieel verbinden (**concessie** en **ontwikkefunctie**).

Vaak gaat het hierbij om eisen op het gebied van toegankelijkheid die ertoe leiden dat vervoerders gedwongen worden de concessie met nieuw materieel uit te voeren dat per definitie aan hogere milieunormen voldoet. In een aantal gevallen, zoals bij de aanbesteding van de concessie Haarlem/IJmond, formuleren de betreffende OV-autoriteiten aanvullende eisen of wensen ten aanzien van de milieuprestaties van het materieel. De ervaring leert daarbij dat vervoerders vanwege het kostprijsverhogende effect niet snel uit eigen beweging milieubevorderende maatregelen zullen treffen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat OV-autoriteiten zich gedwongen zien te controleren of vervoerbedrijven eventuele vereiste roetfilters in bussen ook periodiek schoonmaken.

4.4.4 *Bijdrage Wp2000*

De bepalingen ten aanzien van het personeel hebben, na wat eerste kinderziektes, positief bijgedragen aan het verloop van de eerste aanbestedingen in het stads- en streekvervoer. Deze bepalingen waren ook nodig om tot aanbesteding over te kunnen gaan, aangezien de President van de rechtbank te Den Haag in een kort geding dat was aangespannen door de Vervoersbonden FNV en CNV de Staat indertijd met onmiddellijke ingang verbod zijn medewerking te verlenen aan enige aanbesteding van enige openbaar vervoervoorziening zonder dat daarbij de praktische regels van de Commissie Laan werden nageleefd.

Het is echter de vraag of deze bepalingen ook absoluut noodzakelijk waren. Voor het CVV gelden deze bepalingen namelijk niet en in deze sector bleken werkgevers en werknemers in staat om binnen de CAO-taxivervoer afspraken te maken over de overname van personeel en hun arbeidsvoorwaarden. De afspraken gelden bij de overgang van CVV-contracten van een minimale omvang. Deze laatste bepaling bemoeilijkt overigens de naleving van de gemaakte afspraken wanneer CVV-contracten in meerdere kleinere kavels zijn opgedeeld (bijvoorbeeld een kavel per gemeente).

Tenslotte constateren we dat de directe bepalingen in de Wp2000 ten aanzien van bestuurders en materieel niet aantoonbaar hebben bijgedragen aan de waarborging van maatschappelijke randvoorwaarden. Wel constateren wij dat de verplichting in de Wp2000 om aan een concessie voorschriften te verbinden ten aanzien van sociale veiligheid, toegankelijkheid en milieu ertoe leidt dat OV-autoriteiten ten aanzien van deze onderwerpen stringente eisen stellen waaraan vervoerders moeten voldoen. Dit wordt mede ingegeven door het feit dat de rijksoverheid van OV-autoriteiten verwacht dat zij specifiek beleid voeren op het gebied van sociale veiligheid (Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer) en toegankelijkheid (Wet Gelijke Behandeling).

4.5 Wp2000 onder de Nota Mobiliteit Inleiding

De in voorbereiding zijnde Nota Mobiliteit zet onder andere in op een meer vraaggerichte benadering binnen het regionaal openbaar vervoer. Op verbindingen met grote reizigersstromen moet de kwaliteit worden vergroot; in landelijke gebieden moet efficiënt, gericht en betrouwbaar maatwerk worden geleverd dat inspeelt op de geringe vervoersvraag. De huidige invulling en toepassing van de Wp2000 belemmert met name de mogelijkheden tot het leveren van vraaggericht maatwerk en wel om de volgende redenen:

- vraaggericht maatwerk vraagt om een geïntegreerde afweging bij de inzet van verschillende systemen die binnen de Wp2000 niet altijd mogelijk is. Het onderscheid in contractvormen tussen openbaar vervoer en CVV dat in de Wp2000 wordt gemaakt, vereist namelijk een duidelijke afbakening tussen beide systemen en bemoeilijkt daarmee deze integrale afweging alsmede de introductie van nieuwe tussenvormen
- vraaggericht maatwerk vraagt om speelruimte voor vervoerders zodat zij snel in kunnen springen op veranderingen in de vervoervraag. Deze speelruimte wordt echter beperkt doordat OV-autoriteiten er veelal voor kiezen de eisen aan het OV-aanbod in detail (= concessievoorschriften) en voor langere tijd (= concessieduur) vast te leggen.

De Nota Mobiliteit dicht bij de realisatie van de ambities een belangrijke rol toe aan marktwerking in het regionaal openbaar vervoer. Hierbij past continuering van de aanbestedingsplicht, ook voor het stadsvervoer dat door gemeentelijke vervoerbedrijven wordt uitgevoerd. Aanbesteding van het gemeentelijk vervoer leidt niet alleen tot verdere efficiencyverbeteringen in dit deel van het regionaal openbaar vervoer, maar leidt ook tot een toename van het aantal vervoerders dat op aanbestedingen kan inschrijven. Dit laatste is belangrijk om het aanbestedingsinstrument ook in de toekomst optimaal te laten functioneren. Op dit moment beschikken namelijk slechts twee vervoerders op de betwistbare markt over voldoende concurrentiekracht om zelfstandig en met succes naar concessies mee te dingen.

De Nota Mobiliteit blijft vasthouden aan het streefbeeld om de ontwikkelingsfunctie bij vervoerders neer te leggen. Vervoerders worden beter in staat geacht klantgerichte producten te ontwikkelen en aan te bieden. Dit is anders dan de huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen OV-autoriteiten en vervoerders. Op dit moment ontbreekt het de wetgever echter aan middelen om realisatie van dit streefbeeld af te dwingen. Overigens zou een dergelijke dwang op gespannen voet staan met het ingezette decentralisatiebeleid.

Tegelijkertijd legt de Nota Mobiliteit de verantwoordelijkheid voor een betrouwbaar, vlot, toegankelijk, sociaal veilig en doelmatig regionaal openbaar vervoer nadrukkelijk bij de OV-autoriteiten. De afweging tussen de sociale functie van het openbaar vervoer enerzijds en de mogelijkheden van de markt anderzijds komt daarmee bij de OV-autoriteiten te liggen.

Dit strookt niet met het streefbeeld om de ontwikkel functie bij vervoerders neer te leggen. Wanneer OV-autoriteiten namelijk niet bereid en in staat zijn om hun verantwoordelijkheden met vervoerders te delen, zullen zij zelf verregaande eisen aan het regionaal openbaar vervoer moeten stellen om invulling aan hun verantwoordelijkheid te kunnen geven. Dit leidt ertoe dat de ontwikkel functie grotendeels bij de OV-autoriteiten komt te liggen, zoals nu ook al vaak het geval is.

Tenslotte spreekt de Nota Mobiliteit de ambitie uit om de consumenteninvloed te bevorderen. De huidige taakverdeling tussen OV-autoriteiten en vervoerders, waarbij het initiatief veelal bij de OV-autoriteiten ligt, bevordert deze invloed niet. OV-autoriteiten richten zich niet op de individuele reiziger maar uitsluitend op consumentenorganisaties die niet altijd een adequate afspiegeling vormen van de reizigers die gebruik maken van het openbaar vervoer. Vervoerders worden nog onvoldoende (financieel) geprikkeld om klantgericht te opereren.

5 Conclusies ten aanzien van doelen en werking

Doel van dit hoofdstuk is om de conclusies weer te geven die getrokken kunnen worden op basis van de stand van zaken ten aanzien van de doelbereiking (hoofdstuk 3) en de bijdrage van de Wp2000 daaraan (hoofdstuk 4). Daartoe wordt in paragraaf 5.1 ingegaan op de mate waarin de (oorspronkelijke en gewijzigde) hoofddoelen van de Wp2000 zijn gerealiseerd. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de vraag in welke mate toepassing van de Wp2000 heeft bijgedragen aan realisatie van deze doelen (de werking van de wet). In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre die ontwikkelingen het gevolg zijn van de wet dan wel van de wijze waarop ze in de regionale beleidspraktijk wordt toegepast.

5.1 Mate van doelbereiking

Ten aanzien van de *oorspronkelijke doelen* van de Wp2000 kan het volgende worden geconcludeerd:

- ▶ De beoogde **groei in het gebruik van het openbaar vervoer** is niet gerealiseerd. De afname in het gebruik van het OV die in 1995 is ingezet, heeft zich ook na 2001 in de meeste aanbestede en niet-aanbestede gebieden doorgezet. Belangrijke verklarende factoren liggen buiten de invloed van de Wp2000, zoals de groei in het bezit en gebruik van de auto en specifieke - voor OV ongunstige - demografische en economische ontwikkelingen als de ontgroening en stijgende inkomens. Het OV slaagt er kennelijk nog onvoldoende in om in te spelen op wensen van automobilisten. Daarnaast hebben tariefstijgingen en bezuinigen een negatieve invloed gehad
- ▶ De beoogde **stijging in de kostendekkingsgraad** is evenmin gerealiseerd. De kostendekkingsgraad is echter wel gestabiliseerd. Deze ontwikkeling komt vooral door het achterblijven van de groei in reizigersopbrengsten.

Ten aanzien van *gewijzigde hoofddoelen* zijn de ontwikkelingen positiever:

- ▶ **Het OV-gebruik is selectief gegroeid.** In, naar en vanuit de grote steden is het gebruik in de periode 1994/1995 tot 2002/2003 gestegen. Het OV is vooral gegroeid bij het file-gevoelige woon-werkverkeer over langere afstanden in en rondom de vier grootstedelijke agglomeraties. Daarbij spelen bereikbaarheidsproblemen (congestie en parkeerdruk) de belangrijkste rol. Daarnaast is een aantal grotere infrastructurele projecten opgeleverd, waardoor de kwaliteit van het OV toenam. In landelijke gebieden is het OV-gebruik afgenomen door de groei van het autobezit en de met vraagvermindering samenhangende daling in OV-aanbod. Overigens zijn er ook buiten de grote steden positieve ontwikkelingen te signaleren.

Zo is het gebruik van OV in de concessies Zutphen-Hengelo-Oldenzaal en Almere-stad fors toegenomen. In beide gevallen is er een relatie met substantiële verbeteringen in de kwaliteit van het OV, ingegeven door de wensen van gebruikers. Groei van OV-gebruik is dus ook mogelijk ondanks ongunstige autonome factoren.

- ▶ **De exploitatiekosten zijn gedaald** Sedert de inwerkingtreding van de Wp2000 is het kostenniveau van het OV aanzienlijk gedaald. Gemiddeld hebben Kaderwetgebieden en VOC-gemeenten met aanbestedingen 15 tot 20 procent lagere kosten weten te realiseren, met onderhandse gunningen 5 tot 10 procent. Provincies hebben met aanbestedingen gemiddeld 10 tot 15 procent lagere kosten weten te realiseren en 0 tot 5 procent met onderhandse gunningen. Omdat begin 2005 thans slechts 41 procent van de bewijsbare omzet in stads- en streekvervoer (excl. grote steden) is aanbesteed, kunnen in de toekomst verdere efficiencyverbeteringen worden verwacht, met name in nog niet aanbesteede concessiegebieden. Merk op dat de efficiency-verbeteringen bij aanbestedingen substantieel groter zijn dan bij onderhandse gunningen.

5.2 Werking van de wet in de praktijk

De OV-autoriteiten zijn de partijen die bij de uitvoering van hun OV-taken sterk te maken hebben met de Wp2000. De wijze waarop zij in de praktijk met de geboden wettelijke (on)-mogelijkheden om zijn gegaan heeft gevolgen gehad voor het al dan niet bereiken van de doelen van de wet.

De Wp2000 wilde een (**selectieve**) **groei in het aantal reizigers** bereiken via kwaliteitsverhoging van het OV en een grotere klantgerichtheid van aanbieders. Op basis van uiteenlopende indicatoren kan worden vastgesteld dat de kwaliteit van het OV in de afgelopen jaren inderdaad is vergroot. Zo is de omvang van het OV-aanbod toegenomen en is de afstemming van dienstregelingen tussen OV-modaliteiten verbeterd (na een aantal problemen in de beginperiode). Ook beoordelen reizigers de uitvoeringskwaliteit van het OV in aanbesteede gebieden gemiddeld hoger dan in niet-aanbesteede gebieden. Deze kwaliteitsverbetering kon worden gerealiseerd door efficiency-verbeteringen.

Dat de kwaliteitsverbeteringen slechts een selectieve groei hebben opgeleverd komt, naast reeds genoemde belangrijke externe ontwikkelingen, mede door de wijze waarop de wet door de OV-autoriteiten wordt toegepast:

- (1) Het extra OV-aanbod is in veel concessiegebieden ingezet om het OV in dunner bevolkte gebieden en/of stillere uren in stand te houden of zelfs uit te breiden. Deze ontwikkelingen zijn grotendeels het gevolg van keuzen van de aanbestedende decentrale OV-autoriteiten.

Zij hebben doorgaans de ontwikkelingsfunctie van het OV in belangrijke mate naar zich toegetrokken en hebben vervolgens prioriteit gelegd bij deze – vanuit vervoerpotentie minder aantrekkelijke – lijnen, dit vanuit de doelstelling om juist de sociale functie van het OV te behouden of te versterken. Oftewel: de decentrale overheden hebben een deel van de efficiëncywinsten aangewend om de door bezuinigingen dreigende opheffing van OV-verbindingen te voorkomen

- (2) Vervoerders richten zich bij aanbestedingen zeer sterk op de eisen en wensen van OV-autoriteiten, zoals omschreven in de Programma's van Eisen. Dit doen ze zelfs als ze andere keuzen vanuit vervoerkundige dan wel financiële optiek zouden prefereren. Er wordt wel steeds meer gezocht naar creatieve oplossingen voor kwaliteitsverbetering, maar altijd binnen de gunningscriteria. Gedurende de looptijd van de concessie hanteren de vervoerders in beperkte mate een systematische marketinggeoriënteerde aanpak, waarbij de klant centraal staat: beheersing van de productiekosten staat dan voorop. Hierbij speelt de bekostigingssystematiek van het OV een belangrijke rol: vervoerbedrijven profiteren zelf nauwelijks van extra opbrengsten, ondanks de bonus-malussystemen. Overigens is ook het omgekeerde het geval: de bedrijven mogen, naast bezuinigingen, ook *tegenvallende reizigersopbrengsten* op het OV-budget compenseren met minder aanbod van vooral stille lijnen
- (3) Op een aantal uitzonderingen na, hebben in de praktijk slechts in beperkte mate product- en/of procesvernieuwingen plaatsgevonden die nieuwe groepen reizigers konden aantrekken. Veel factoren hebben deze ontwikkelingen bepaald. Zo leidden de scherpe aanbestedingsprocedures tot een sterke focus op de financiën en kostenbeheersing, alsmede tot onzekerheid. Er zijn ook maar weinig nieuwe bedrijven tot de markt toegetreden. Juist zij zouden innovaties kunnen stimuleren
- (4) Van integratie tussen verschillende modaliteiten (trein, bus, CVV) en tussen OV en besloten busvervoer is nog nauwelijks sprake, ondanks positieve ervaringen in de Achterhoek. Wel is een aantal OV-autoriteiten nu van plan geïntegreerde bus- en treinsystemen aan te besteden.

Op basis van de resultaten van het onderzoek concluderen wij dat de gerealiseerde kwaliteitsverbetering en uitbreiding van het aanbod vooral ten goede is gekomen aan bestaande klanten en de sociale functie van het OV. Belangrijkste reden hiervoor is dat het (politiek) moeilijk bleek om de bezuinigingen op de Rijksbijdrage in belangrijke mate op te vangen door vermindering van de sociale functie *in combinatie met* een uitbreiding van het OV-aanbod op commercieel en vervoerkundig kansrijke verbindingen. De scherpe en relatief sterk op prijs gebaseerde concurrentie heeft er in combinatie met de bezuinigingen toe geleid dat vervoerders de speelruimte voor de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten als beperkt hebben ervaren.

Om te komen tot **efficiënt OV** moeten vervoerders met elkaar concurreren om een concessie te bemachtigen. In veel gevallen ging het om drie aanbieders die sterk met elkaar concurreerden, namelijk Arriva, BBA en connexxion. Dat leidde veelal tot een sterke daling van de kostprijzen. De doelen van de wet die betrekking hebben op de kostprijs, zijn dan ook bevorderd. Dit is echter, zoals gesteld, niet gepaard gegaan met een hogere kostendekkingsgraad.

Ten aanzien van deze doelen kan een aantal knelpunten worden genoemd:

- (1) Het aantal inschrijvers was bij aanbestedingen doorgaans lager dan men voor ogen had bij opstelling van de Wp2000. Binnen het stads- en streekvervoer is connexxion een dominante aanbieder met een thans weer groeiend marktaandeel. Bij het regionaal spoor is de positie van NS dominant. Toetreding van besloten busvervoerders en buitenlandse ondernemers is – op één uitzondering na – niet voorgekomen. Op de langere termijn kan dit een probleem gaan vormen. Als de markt stabiel wordt terwijl het aantal marktpartijen beperkt blijft, is het risico dat concessies duurder worden dan bij forse concurrentie
- (2) De beperkte toetreding van nieuwe, innovatieve, bedrijven remt ook de vernieuwing in de sector. In veel andere sectoren komen majeure innovaties juist voort uit toetreding van nieuwe bedrijven. Vooral de beperkte toetreding van besloten busvervoerders is opvallend, maar ook de beperkte rechtstreekse inschrijving van buitenlandse vervoerders. Eén van de redenen voor de beperkte belangstelling van deze partijen is de omvang van de concessies, en daarmee van de financiële risico's. Ook de verplichte overname van personeel speelt een rol
- (3) De met de marktwerking gepaard gaande verzakelijking in de relatie tussen overheden en vervoerders komt gedurende de uitvoering van de concessie veel minder tot uitdrukking dan tijdens de aanbesteding. Zo vertrouwen concessieverleners in belangrijke mate op gegevens van vervoerders bij beoordeling van afspraken en toegezegde prestaties, in plaats van zelf voor de monitoring te zorgen. Ook zijn zij terughoudend met het toekennen van boetes indien afspraken niet worden nagekomen. Dit is opvallend omdat ervaringen hiermee bij decentrale treindiensten in het noorden van het land de effectiviteit van dit instrument hebben aangetoond
- (4) Het thans door gemeentelijke OV bedrijven uitgevoerde OV wordt nog niet aanbesteed, ook al zijn enige stappen genomen. Zo zijn, met uitzondering van de bedrijven in Rotterdam en Amsterdam, alle bedrijven verzelfstandigd. Verdere stappen naar privatisering worden (nog) niet gezet, mede door de ongunstige financiële positie van deze bedrijven. De betreffende gemeenten wensen echter ook de zeggenschap over 'hun' OV niet op te geven, zoals blijkt uit motivaties om geen gebruik te maken van het Participatiefonds OV. Met aanbestedingen van het busvervoer en later de trams in grote steden kunnen in de toekomst (aanzienlijke) additionele efficiëncywinsten worden gerealiseerd

- (5) Op het gebied van regionaal spoorvervoer is sprake van een groter aantal specifieke knelpunten die voortkomen uit de dominante c.q. monopoliepositie die het NS-concern op een aantal elementaire gebieden heeft. Voorbeelden hiervan zijn het aanbod van gebruikt reizigers-materieel, het kaart- en tariefsysteem en het aanbod van kaartverkoopautomaten. Het gegeven dat de deelnemers aan een aanbesteding voor het verkrijgen van deze benodigde diensten zaken aangewezen zijn op een directe concurrent leidt zowel op korte als op langere termijn tot een verminderde marktwerking.

Er zijn, kortom, aanzienlijke voordelen behaald op het gebied van efficiency. Naar de toekomst toe zijn er kansen voor verdere efficiencyverbetering (verzelfstandiging/ privatisering GVB's en aanbesteding van OV-diensten in grote steden), maar ook bedreigingen (beperkt aantal aanbieders, dominante positie van een busbedrijf en NS in regionaal spoorvervoer en beperkte toetreding van nieuw bedrijven).

Tenslotte kijken we naar de **overige doelen** van de Wp2000:

- (1) Bescherming van de positie van werknemers. Op basis van de werkgelegenheidscijfers blijkt dat het aantal medewerkers niet is afgenomen (na correctie voor bezuinigingen). Ook liggen de arbeidsvoorwaarden op hetzelfde niveau als voor de Wp2000. Ze lopen parallel met die van vergelijkbare sectoren. Wel leidt stroomlijning van bedrijfsprocessen tot een hogere werkdruk. Ook zijn er bij regionale treindiensten problemen ontstaan door de overbezetting van personeel op kleine regionale lijnen. Naar de toekomst toe zal veel aandacht nodig zijn voor de positie van het personeel in gemeentelijke vervoerbedrijven die thans een CAO hebben welke beter is dan die van ander OV-personeel (bijvoorbeeld kortere werkweek, pensioenregeling)
- (2) Handhaving van de verkeersveiligheid. De verkeersveiligheid is op het bestaande hoge niveau gehandhaafd; er is geen sprake van een verdere verbetering
- (3) Beperking belasting van het milieu. Door de inzet van nieuw materieel, vooral in de aanbestede gebieden, is de uitstoot van milieubelastende stoffen verminderd.

Wel moet worden opgemerkt dat realisatie van deze maatschappelijke doelen geld kost zonder dat daar (extra) opbrengsten uit OV tegenover staan.

5.3 Effecten van de Wp2000

De vraag is nu in hoeverre de hiervoor genoemde ontwikkelingen het gevolg zijn van de Wp2000 dan wel van de wijze waarop de Wp2000 wordt toegepast in de regionale beleidspraktijk. Voordat we hierop ingaan, zijn wel enkele opmerkingen op hun plaats.

Ten eerste is het belangrijk op te merken dat welke wet dan ook slechts in beperkte mate invloed kan hebben op ontwikkelingen in het gebruik van het OV. Van veel groter belang hiervoor zijn algemeen maatschappelijke ontwikkelingen, ruimtelijk beleid en het verkeersbeleid buiten de sector, zoals de aanleg van nieuwe infrastructuur, parkeer- en locatiebeleid en dergelijke. Deze factoren beïnvloeden de omvang van de totale mobiliteit, het aandeel van het OV-gebruik en de daaruit voortvloeiende opbrengsten in belangrijke mate. Ten tweede zijn binnen het beleidsveld OV ook andere instrumenten van invloed op het functioneren van het OV. Denk aan de bekostigingssystematiek, die recent is gewijzigd. Door de keuze voor bekostiging middels structuurkenmerken worden sterke prikkels ingebouwd om een basisniveau te realiseren zonder verdere groei van het OV-gebruik. Ten derde hangt een groot deel van de effecten van de Wp2000 af van de wijze waarop de verantwoordelijke decentrale overheden gebruik maken van de mogelijkheden die de wet biedt. De Wp2000 biedt daartoe de benodigde vrijheid, al zijn wel heldere doelen verbonden aan de wet die richtinggevend moeten zijn bij uitvoering.

Met deze opmerkingen in het achterhoofd kunnen de belangrijkste instrumenten van de wet worden bezien:

Concessiesystematiek

In het algemeen constateren wij dat de concessiesystematiek decentrale OV-autoriteiten grote vrijheden geeft in de wijze waarop zij het OV wensen vorm te geven. Men kan, binnen zekere randvoorwaarden, regionale prioriteiten stellen. Veelal hebben de decentrale overheden in Programma's van Eisen aangegeven dat de door de aanbesteding te bereiken efficiency-verbeteringen in eerste instantie moeten worden ingezet voor het behoud van de sociale functie; dit betreft veelal de commercieel minder aantrekkelijke verbindingen en tijden. Dat is in lijn met een van de argumenten van de wetgever destijds om te kiezen voor concurrentie om de weg, namelijk de instandhouding van commercieel minder aantrekkelijke lijnen.

Er kunnen ook knelpunten worden vastgesteld:

- (1) Door de exclusiviteit van concessies en onduidelijke ontheffingsmogelijkheden zijn de mogelijkheden voor ontwikkeling van diensten door anderen dan de concessiehouder beperkt. Dit belemmert de innovativiteit in de sector. Zeker bij langere concessieperioden is een grote flexibiliteit wenselijk, hoe begrijpelijk het ook is dat concessieverleners terughoudend zijn bij het verlenen van uitzonderingen (het schept onduidelijkheid en men kiest gemakkelijk voor belangen van de concessiehouders)
- (2) Concessies hebben betrekking op openbaar vervoer dat volgens dienstregelingen wordt uitgevoerd. In veel regio's wordt de onderkant van de markt echter bediend door CVV, hetgeen met overeenkomsten wordt geregeld. Het onderscheid moeten decentrale overheden op voorhand aanbrenge, maar het beïnvloedt de flexibiliteit en integraliteit aan de onderkant van de markt wel negatief.

Ook wordt de introductie van allerlei tussenvormen tussen OV en CVV bemoeilijkt. Dit beperkt de mogelijkheden om aan de onderkant van de markt maatwerk te leveren

- (3) Veel regio's ontwikkelen het OV in hun regio zelf. Dit komt niet overeen met de streefbeelden zoals geformuleerd in de MvT noch in de Nota Mobiliteit.

Aanbestedingen

De aanbesteding van OV heeft tot concurrentie tussen betrokken vervoerders geleid. In de wet is vastgelegd dat een aanbesteding volgens de Dienstenrichtlijn dient te verlopen. Dit heeft transparantie in de beoordelingsprocedure bevordert en informatievoorsprong van zittende vervoerders voorkomen c.q. beperkt.

Echter, ook hier kan een aantal knelpunten worden vastgesteld:

- (1) Een belangrijk knelpunt is dat overheden in Programma's van Eisen gedetailleerde eisen stellen. Daardoor wordt minder gebruik gemaakt van de creatieve vermogens van vervoerders dan oorspronkelijk beoogd, mede vanwege de bij inschrijvers levende onzekerheid of vernieuwende ideeën de kans op het winnen van een aanbesteding vergroten. Het gebruik van kwantitatieve gunningscriteria versterkt de keuzen naar veel aanbod van reguliere diensten in plaats van maatwerk
- (2) De eis van transparante aanbestedingsprocedures beperkt het overleg tussen OV-autoriteit en potentiële vervoerders. Redelijke eisen, wensen en ideeën worden daardoor niet in een vroegtijdig stadium getoetst. De wel mogelijke marktconsultaties bieden hier weinig soelaas, omdat dit ruim voor de publicatie van de aanbesteding moeten worden gehouden. Dit beperkt benutting van creativiteit en kennis van vervoerbedrijven
- (3) Tenslotte kan nog worden gewezen op de keuzen om door selectie inzake referenties en omzet in de sector, bedrijven met weinig ervaring in de OV-markt uit te sluiten van het biedingsproces. Toetreding van nieuwe aanbidders kan hierdoor bemoeilijkt worden.

Het gaat hierbij vooral om de wijze waarop in aanbestedingen met regelgeving wordt omgegaan. Echter, de strikte regels werken ook het gebruik van gedetailleerde PvE's in de hand; de speelruimte voor aanpassingen na gunning wordt als beperkt ervaren.

Positie reiziger

De invoering van de wet heeft er toe geleid dat de OV-autoriteiten niet langer de dienstregelingen van het stads- en streekvervoer vaststellen. Dit had direct tot gevolg dat individuele reizigers geen mogelijkheid meer hadden om bezwaar aan te tekenen tegen dit (overheids)besluit.

Deze bezwaarmogelijkheid is vervangen door een adviesrecht voor consumentenorganisaties; in deze organisaties zijn echter niet alle doelgroepen van het OV evenredig vertegenwoordigd. Hoewel vervoerders de klachten van reizigers registreren, sneuvelen veel suggesties vanwege de kosten en is het uiteindelijke effect beperkt.

Ook zijn er voor reizigers onduidelijkheden over de taken van overheden en vervoerbedrijven over de totstandkoming van dienstregelingen. Dit leidt tot beperkingen bij het inspelen op wensen van reizigers en toename van irritaties bij reizigers ('bij wie moet ik als reiziger zijn'). Hierbij speelt een rol dat de ontwikkelfunctie meer bij de decentrale overheden ligt dan oorspronkelijk beoogd. Vanuit doelmatigheidsoptiek is het wenselijk dat de ontwikkelfunctie en de actor bij wie bezwaar gemaakt kan worden door reizigers met elkaar overeenkomen.

Een andere mogelijkheid voor individuele reizigers om invloed uit te oefenen middels feitelijk gedrag door het kiezen van andere vervoerwijzen is onvoldoende gerealiseerd. Uit het dalende gebruik van het OV blijkt dat het aanbod niet aansluit op veranderende wensen van reizigers. Zoals gesteld worden vervoerders slechts in beperkte mate getroffen door de daaruit voortkomende lagere opbrengsten. Prikkels om gedurende de looptijd van de concessie klantgericht te werken, zijn te beperkt.

Concurrentieverhoudingen

Ten aanzien van onderdelen van de Wp2000 die van invloed zijn op de concurrentieverhoudingen, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- (1) Veranderingen in het vergunningenbeleid hebben niet geleid tot toename van de activiteiten van besloten busvervoerders op de OV-markt. Hierbij spelen vooral specifieke ontwikkelingen een rol, zoals de grootte van concessies, selectiecriteria bij aanbestedingen, onzekerheden over de verdeling van vervoeropbrengsten en - in een aantal gevallen - de verplichte overname van personeel
- (2) De recipociteitseis heeft ertoe geleid dat GVB's niet actief zijn geworden in het streekvervoer dan wel hun participatie hebben beëindigd. Daarentegen hebben buitenlandse vervoerders (Connex en Arriva) Nederlandse vervoerbedrijven overgenomen
- (3) De marktmachtartikelen zijn niet in werking getreden. Toch is zowel in het streekvervoer als in het regionale spoorvervoer sprake van een dominante partij. Dit heeft in de onderzoeksperiode niet tot problemen geleid in het streekvervoer, maar alle betrokkenen lopen het risico dat in de toekomst aanbiedingen minder scherp zullen worden
- (4) Er is geen actief ondersteunend beleid gevoerd door betrokkenen om nieuwe toetreders aan te trekken. Sterker, door de gehanteerde selectie-eisen worden kleinere vervoerders en vervoerders zonder ervaring vaak uitgesloten van biedingen
- (5) In de grote steden is sprake geweest van een afwachtende houding ten opzichte van aanbestedingen van het OV.

Hierbij speelt herziening van communautaire richtlijnen over aanbesteding van tram- en metrovervoer een rol, alsmede het besluit van de Tweede Kamer om pas over de aanbestedingsplicht te beslissen na de evaluatie van het aanbestedingsinstrument. Daarnaast spelen problemen bij definiëring van het object van aanbesteding (integraal dan wel techniekgebonden), de scheiding van infrastructuur en exploitatie alsmede het prestatieniveau van gemeentelijke vervoerbedrijven een rol, waarbij de kosten van de gemeentelijke vervoerbedrijven hoger liggen dan van andere bedrijven en de kans op het winnen van een aanbesteding klein wordt geacht. Overigens wordt middels benchmarking getracht na te gaan in hoeverre de prestaties van deze bedrijven marktconform zijn.

Bescherming positie personeel

De bepalingen ten aanzien van het personeel hebben, na wat kinderziektes, positief bijgedragen aan het verloop van de eerste aanbestedingen in het stads- en streekvervoer. Daarbij moesten de regels van de Commissie Laan worden gevolgd. Het is echter de vraag of deze bepalingen ook absoluut noodzakelijk waren. Voor het CVV gelden de bepalingen namelijk niet en hier bleken werkgevers en werknemers in deze sector in staat om binnen de CAO-taxivervoer afspraken te maken over de overname van personeel en hun arbeidsvoorwaarden. Ook in het OV hebben zowel werknemers als werkgevers belang bij goede afspraken over overdracht van vooral direct personeel. Uiteraard hebben de regels wel onzekerheden bij personeel weggenomen bij de introductie van marktwerking.

Overige maatregelen

Tenslotte constateren we dat de directe bepalingen in de Wp2000 ten aanzien van bestuurders en materieel niet aantoonbaar hebben bijgedragen aan de waarborging van maatschappelijke randvoorwaarden. Wel constateren wij dat de verplichting in de Wp2000 om aan een concessie voorschriften te verbinden ten aanzien van sociale veiligheid, toegankelijkheid en milieu ertoe leidt dat OV-autoriteiten ten aanzien van deze onderwerpen stringente eisen stellen. Dit wordt mede ingegeven door het feit dat de rijksoverheid van OV-autoriteiten verwacht dat zij specifiek beleid voeren op het gebied van sociale veiligheid (Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer) en toegankelijkheid (Wet Gelijke Behandeling).

Ten aanzien van vergunning bleek dat de beperkte vergunning grote handhavingsinspanningen vergt; de naleving is moeilijk te controleren. Daarnaast kon de doelmatigheid van het onderscheid tussen de Collectief Personenvervoer- vergunning (CPV) en de Communautaire Vergunning (CV) niet worden aangetoond.

6 Aanbevelingen voor verbetering

In voorgaande hoofdstukken hebben we moeten constateren dat de Wp2000 nog niet in alle opzichten werkt zoals bij het opstellen van de wet was beoogd. In dit hoofdstuk doen wij daarom een aantal aanbevelingen voor een doelmatigere invulling c.q. toepassing van de wet. In dit hoofdstuk concentreren we ons op de grotere verbeterpunten; in bijlage 3 zijn de kleinere opgenomen. Daarbij onderscheiden we daarbij twee typen aanbevelingen, te weten:

- wetswijzigingen: aanbevelingen voor een alternatieve invulling van een instrument in de wet; en
- beleidsveranderingen: Aanbevelingen voor een alternatieve toepassing van een instrument zonder dat de invulling van het instrument in de wet hiervoor gewijzigd hoeft te worden.

Om te komen tot aanbevelingen worden in om te beginnen de onderdelen benoemd van de wet die voor verbetering in aanmerking komen. Daarbij worden bij elk onderdeel alternatieven benoemd met bijbehorende voor- en nadelen, steeds met onderscheid tussen mogelijke wetwijzigingen en beleidsaanpassingen.

Vervolgens worden, vanuit doelmatigheidsoogpunt, aanbevelingen afgeleid voor veranderingen in wet dan wel beleid. Daarbij realiseren wij ons dat bij uiteindelijke keuzen ook andere argumenten een rol kunnen spelen.

6.1 Concessiesystematiek

In het voorgaande concludeerden we dat onderdelen van de concessiesystematiek kunnen worden verbeterd:

- de exclusiviteit van concessies, die de mogelijkheden voor het ontwikkelen van nieuwe diensten door vervoerders anders dan de concessiehouder beperkt
- het onderscheid dat de Wp2000 maakt tussen OV en CVV, hetgeen de mogelijkheid om beide vervoervormen te integreren dan wel nieuwe tussenvormen te ontwikkelen, belemmert
- de neiging van OV-autoriteiten om grote concessiegebieden te definiëren, hetgeen de mogelijkheden voor nieuwe, kleinere vervoerders waaronder besloten busvervoerders om tot de OV-markt toe te treden, beperkt.

6.1.1 Wetswijzigingen

Exclusiviteit concessies

De huidige exclusiviteit van concessies belemmert de creativiteit en innovatiekracht in de OV-sector, mede doordat deze exclusiviteit door OV-autoriteiten strikter wordt uitgelegd dan de wetgever indertijd heeft bedoeld. Wij zien de volgende manieren om deze belemmering (ten dele) weg te nemen en daarmee het aantal innovaties binnen het openbaar vervoer te vergroten:

1. *De ontheffingsmogelijkheden die de Wp2000 biedt verduidelijken*
De Wp2000 gaat uit van het principe dat inbreuk op de exclusiviteit van de concessie moet worden toegestaan tenzij de door een derde aangeboden vervoerdienst teveel overeenkomt met het openbaar vervoer waarvoor concessie is verleend. De huidige toelichting op de ontheffingsgronden biedt OV-autoriteiten echter onvoldoende zekerheid, waardoor OV-autoriteiten zeer terughoudend zijn om inbreuk op de exclusiviteit van concessies toe te staan. De wetgever kan meer zekerheid bieden door:
 - toe te lichten in welke gevallen inbreuk op de exclusiviteit is toegestaan
 - aan te geven welke rechten en plichten worden gesteld aan het vervoer waarvoor ontheffing wordt verleend en in hoeverre de concessiehouder financieel gecompenseerd moet worden voor gederfde inkomsten
 - te verduidelijken bij welke partij de bewijslast ligt in geval van een verzoek tot ontheffing (aanvrager, concessieverlener of concessiehouder).
2. *Exclusiviteit met additionele verplichtingen voor de concessiehouder*
In deze variant verplicht de Wp2000 dat concessiehouders aantonen dat vervoerdiensten van andere vervoerders tot onaanvaardbare omzetsderving leiden. Daarnaast moeten ze vervoerdiensten tegen dezelfde voorwaarden aanbieden. Zijn zij daartoe niet bereid en/of in staat dan mag een vervoerder anders dan de concessiehouder alsnog de betreffende vervoerdienst aanbieden.

Doel van deze varianten is meer ruimte te bieden aan vervoerders anders dan de concessiehouder om met nieuwe diensten in te spelen op specifieke behoeften vanuit de markt. Elke variant kent argumenten voor en tegen die in tabel 7 zijn weergegeven.

Tabel 7. Argumenten voor en tegen de varianten “Beperking exclusiviteit concessies”

varianten	argumenten voor	argumenten tegen
onthefingmogelijkheden verduidelijken	<ul style="list-style-type: none"> - meer zekerheid OV- autoriteiten - meer duidelijkheid over rollen betrokken partijen bij een verzoek tot inbreuk op de concessie 	<ul style="list-style-type: none"> - beperkte onzekerheid concessiehouder t.a.v. omzet en daardoor mogelijk een hogere kostprijs
exclusiviteit met ver- plichtingen Concessiehouder	<ul style="list-style-type: none"> - meer zekerheid OV- autoriteiten - concessiehouder kan minder vrijblijvend bezwaar tegen inbreuk maken 	<ul style="list-style-type: none"> - meer onzekerheid concessie- houder t.a.v. omzet en daardoor mogelijk een hogere kostprijs - zonder nadere regels kan concessiehouder gedwongen worden nieuwe vervoerdien- sten tegen ongunstige voor- waarden aan te bieden

Onderscheid OV en CVV

Om in met name landelijke gebieden het OV-aanbod beter op de vaak beperkte vraag af te kunnen stemmen, zal het huidige juridische onderscheid tussen OV en CVV moeten verdwijnen. Dit onderscheid vereist namelijk dat OV-autoriteiten op voorhand vastleggen welk vervoer tot de OV-concessie behoort en welk vervoer tot de CVV-overeenkomst, waardoor vervoerders niet de flexibiliteit hebben om het vervoeraanbod aan de vraag aan te passen.

Om het juridische onderscheid tussen beide vervoervormen op te heffen kunnen twee aanpassingen van de Wp2000 worden overwogen:

1. verruiming van de definitie van openbaar vervoer, en
2. uniformering van de contractvormen voor OV en CVV.

Ad 1. Verruiming van de definitie van openbaar vervoer

In de Wp2000 bepaalt het ontbreken van een dienstregeling bij CVV dat dit niet tot het OV gerekend wordt. Om OV en CVV onder één noemer te brengen, kunnen bovengenoemde definities op twee manieren worden gewijzigd:

- verruiming van de definitie van de term “dienstregeling” door toe te staan dat wat betreft het schema voor CVV volstaan kan worden met het benoemen van enkele sterhaltes (bijvoorbeeld OV-knooppunten) en bedieningsperiodes, of
- verruiming van de definitie van het begrip “openbaar vervoer” door niet langer te eisen dat sprake moet zijn van een dienstregeling.

Voor beide varianten zijn argumenten voor en tegen te noemen die in tabel 8 zijn weergegeven.

Tabel 8. Argumenten voor en tegen de varianten “Verruiming definitie OV”

varianten	argumenten voor	argumenten tegen
verruiming van de definitie van de term dienstregeling	- bestaande onderscheid met besloten busvervoer en taxivervoer blijft behouden	
verruiming van de definitie van het begrip openbaar vervoer	- meer vrijheid bij opzet van CVV-systemen	- beperking markt besloten busvervoer; - aanpassingen CAO noodzakelijk

Ad 2. Uniformering van de contractvormen voor OV en CVV

De Wp2000 maakt een onderscheid tussen OV-concessies en CVV-overeenkomsten. Om overheden en vervoerders meer ruimte te geven om beide vervoervormen te integreren, waardoor meer mogelijkheden ontstaan om het aanbod aan vervoerdiensten gedurende de looptijd van de concessie/ overeenkomst op veranderingen in de vraag af te stemmen, is het wenselijk deze verschillen in contractvorm weg te nemen. Dit kan in principe op de volgende manieren:

- alle openbaar vervoer middels concessies regelen. Deze keuze heeft de minste implicaties voor wet- en regelgeving, omdat de concessieplicht al op de meeste vormen van openbaar vervoer van toepassing is
- alle openbaar vervoer middels overeenkomsten regelen. Deze keuze vergt een meer ingrijpende aanpassing van wet- en regelgeving en geeft de exploitatie van openbaar vervoer een minder exclusief karakter.

Tabel 9 toont de argumenten voor en tegen beide varianten.

Tabel 9. Argumenten voor en tegen van concessies vs. overeenkomsten

varianten	argumenten voor	argumenten tegen
alleen concessies	- wijzigt alleen contractvorm voor CVV	- geeft exploitatie van CVV een exclusiever karakter
alleen overeenkomsten	- vermindert het exclusieve karakter van de exploitatie van openbaar vervoer	- cherrypicking moeilijker te voorkomen

Wij geven als suggestie meer dat nader onderzoek zal plaatsvinden naar de voor- en nadelen van afstemming van contractvormen (concessies dan wel overeenkomsten) bij OV respectievelijk CVV en zo enerzijds het exclusieve karakter van concessies te verminderen en anderzijds meer integratie tussen beide mogelijk te maken. Wij achten daarbij de kans klein dat vervoerders op bepaalde verbindingen met elkaar gaan concurreren (= concurrentie *op* de weg). Dit gelet op het feit dat maar weinig vervoerdiensten zonder subsidie winstgevend geëxploiteerd kunnen worden. Door voorwaarden aan de subsidieverstrekking te stellen, kunnen OV-autoriteiten ongewenste concurrentie tussen vervoerders voorkomen.

Bij dit onderzoek zullen ook andere zaken moeten worden meegenomen. Zo zullen bevoegdheden van OV-autoriteiten en gemeenten goed moeten worden geregeld gezien betrokkenheid van gemeenten bij de WVG-gelden. Ook zal de bekostigingssystematiek op elkaar moeten worden afgestemd. Tenslotte zal de toetreding van kleinere taxibedrijven tot de CVV-markt moeten worden gewaarborgd. Het is uiteindelijk aan OV-autoriteiten en gemeenten om te besluiten in welke mate integratie van OV met CVV wordt nagestreefd en hoe dit organisatorisch en financieel wordt vormgegeven.

6.1.2 *Beleidsveranderingen*

Omvang concessies

Bij het definiëren van concessiegebieden is het gewenst dat OV-autoriteiten meer dan tot nu toe het geval is rekening houden met de gevolgen van de omvang van het concessiegebied voor de concurrentie tussen vervoerders. Bij grotere concessies is het aantal inschrijvers beperkt. Maatwerk daarbij is nodig, vooral wanneer een integrale aanbesteding met regionaal spoor van toepassing is. In tabel 10 zijn de voor- en nadelen van kleinere concessiegebieden opgesomd. Daarbij is van belang dat grotere inspanningen van decentrale overheden zijn gewenst en ook de kosten van kleinere concessies vaak groter zijn.

Tabel 10. Argumenten voor en tegen van kleine concessiegebieden

varianten	argumenten voor	argumenten tegen
kleine concessies	<ul style="list-style-type: none"> - meer concurrentie - meer kans op vernieuwingen - minder gevaar voor hogere kostprijs 	<ul style="list-style-type: none"> - afstemming vraag meer tijd en energie OV-autoriteit - integratie bus-trein bij heel kleine concessies niet mogelijk - groter aantal aanbestedingen en daardoor hogere transactiekosten

Wij bevelen aan dat decentrale overheden bij definiëring van concessies nadrukkelijker de mogelijkheden voor kleinere concessiegebieden bezien rekening houdend met de noodzaak nieuwe vervoerders te laten toetreden tot de markt. Dit is een collectief belang van Rijk en decentrale OV-autoriteiten. Wij bevelen dan ook aan dat zij ook gezamenlijk de consequenties van keuze van (een aantal) kleinere gebieden nemen (organisatorisch en financieel).

Concessiebeheer i.r.t. langere concessieperiodes

Het kabinetsstandpunt inzake aanbesteding in het stads- en streekvervoer biedt OV-autoriteiten de mogelijkheid de concessieduur tot acht jaar te verlengen wanneer de concessiehouder aan een aantal in de concessievoorschriften opgenomen voorwaarden voldoet. Daarmee neemt het belang van goed en onafhankelijk concessiebeheer toe.

Wij bevelen dan ook aan dat OV-autoriteiten meer dan tot nu toe het geval is aandacht aan het concessiebeheer besteden en zich daarbij minder baseren op gegevens die concessiehouders beschikbaar stellen en waarvan de juistheid moeilijk door OV-autoriteiten te controleren valt. De mogelijkheden voor OV-autoriteiten om zich meer dan nu het geval is op onafhankelijke gegevensbronnen te baseren nemen met de komst van de OV-chipkaart en de invoering van dynamische reisinformatiesystemen toe zonder dat dit tot substantieel hogere kosten leidt. Vereiste daarbij is wel dat OV-autoriteiten tijdig onderling overeenstemming bereiken over de informatie die zij aan de onderliggende computersystemen willen ontlenen en dit aan de exploitanten van deze systemen kenbaar maken. Een aantal OV-autoriteiten is zich hiervan bewust en onderneemt reeds actie in die richting.

6.2 Aanbestedingen

Ten aanzien van de uitvoering van het aanbestedingsinstrument constateerden we de volgende punten ter verbetering::

- verduidelijking van de voorwaarden die leiden tot een transparante aanbestedingsprocedures
- het gebruik van prestatiegerelateerde gunningscriteria
- het vermijden van te forse selectiecriteria.

Daarnaast constateerden we dat de aanbestedingstermijnen zoals opgenomen in de Wp2000 niet gehaald worden. De kabinetsstandpunten inzake aanbesteding en gemeentelijke vervoerbedrijven bevatten nieuwe termijnen die, mits tijdig geaccordeerd door de Tweede Kamer, tot een niet onoverkomelijke vertraging zullen leiden.

6.2.1 Wetswijziging

Verruiming voorwaarden voor een transparante aanbestedingsprocedure

De noodzaak om een transparante aanbestedingsprocedure te volgen leidt ertoe dat OV-autoriteiten de contacten met potentiële inschrijvers aan strikte regels onderwerpen. Informeel overleg tussen beide partijen over de wenselijkheid van bepaalde eisen en/of over de slagingskans van vernieuwende ideeën is hierdoor niet mogelijk. In hoofdstuk 4 concludeerden we dat het houden van een marktconsultatie in dit verband onvoldoende soelaas biedt, omdat deze marktconsultatie voor de feitelijke publicatie van de aanbesteding plaats moet vinden en de informatie die tijdens de marktconsultatie wordt uitgewisseld aan alle geïnteresseerde partijen kenbaar moet worden gemaakt.

Vanuit doelmatigheidsoogpunt is het wenselijk dat OV-autoriteiten en vervoerders tijdens de aanbestedingsprocedure meer mogelijkheden voor exclusief overleg krijgen, om zo beter te kunnen waarborgen dat een aanbesteding de voor beide partijen gewenste uitkomst heeft.

De wetgever kan hiertoe de volgende acties ondernemen:

- *nagaan en aangeven onder welke voorwaarden een informele consultatieronde tijdens de aanbestedingsprocedure is toegestaan*

Bij deze variant krijgen vervoerders de mogelijkheid om hun ideeën eerst ter toetsing aan de aanbestedende dienst voor te leggen en daarna in hun offerte te verwerken, zonder dat deze ideeën ook naar andere bestekhouders moeten worden gecommuniceerd

- *nagaan en aangeven onder welke voorwaarden een onderhandelingsronde tijdens de aanbestedingsprocedure is toegestaan (vergelijkbaar met de aanbesteding van de exploitatie van de HSL-Zuid)*

Bij deze variant worden na een eerste selectie op basis van initiële offertes onderhandelingen gestart met één of enkele inschrijvers die tot een betere aansluiting van het aanbod op de eisen en wensen van de aanbestedende dienst moeten leiden. De Europese richtlijn Diensten sluit contractuele onderhandelingen na gunning in geval van openbare aanbestedingen uit.

Beide acties kunnen de mogelijkheden tot exclusief overleg tussen de aanbestedende dienst en een bestekhouder vergroten. Dit is belangrijk omdat in dit overleg eventuele onwenselijkheden in bestek en offertes kunnen worden gecorrigeerd, hetgeen de neiging om uitgebreide programma's van eisen te schrijven kan doen verminderen. Zeker wanneer beheer en onderhoud van infrastructuur deel van de concessie uitmaken, neemt het belang van dit exclusieve overleg toe. Aandachtspunt daarbij is dat de exclusieve overleggen niet ten koste van de zorgvuldigheid van de aanbestedingsprocedure gaan doordat de uitgangspunten waarop vervoerders hun offerte baseren verschillen. Dit om eventuele juridische procedures te voorkomen.

6.2.2 *Beleidsveranderingen*

Toepassing prestatiegerelateerde beoordelingsprocedures

Als één van de redenen waarom de klantgerichtheid en innovativiteit in het openbaar vervoer niet of nauwelijks is toegenomen, hebben we in hoofdstuk 4 de (gevoelde) noodzaak tot het hanteren van objectief toetsbare gunningscriteria tijdens de aanbestedingsprocedure genoemd. Hierdoor hebben vooraf gespecificeerde, aanbodgerelateerde aspecten de overhand bij de beoordeling van offertes gekregen. De volgende strategieën kunnen hierin verandering brengen:

- *prestatiegerelateerde gunningscriteria een groter gewicht toekennen*

Bij deze variant spelen toezeggingen van inschrijvers ten aanzien van bijvoorbeeld de ontwikkeling in reizigersopbrengsten of het klantoordeel bij de beoordeling van offertes een grotere rol. Inschrijvers krijgen daarbij de ruimte om naar eigen inzicht een openbaar vervoeraanbod te ontwikkelen om de toegezegde prestaties waar te maken

- *een prijsvraag voor het beste ontwerp voor de aan te bestede dienst*
Ook bij deze variant wordt bij de invulling van het openbaar vervoeraanbod veel ruimte aan de inschrijvers gelaten. In plaats van de kwaliteit van het aanbod te beoordelen op basis van op voorhand gedefinieerde, prestatiegerelateerde gunningscriteria, beoordeelt een onafhankelijke commissie welke inschrijver het best in staat lijkt de doelen van de aanbestedende dienst ten aanzien van het openbaar vervoer te realiseren.

Tabel 11 geeft een overzicht van de argumenten voor en tegen beide varianten. Voor beide varianten geldt dat OV-autoriteiten minder zekerheid hebben ten aanzien van de effecten die met de aanbesteding bereikt worden. Deze effecten worden immers pas tijdens de concessieperiode zichtbaar. Om op voorhand meer zekerheid te krijgen is een adequate bonus-malusregeling noodzakelijk. Deze bonus-malusregeling moet voorkomen dat vervoerders loze beloften doen om zo de aanbesteding te winnen en daarbij eventuele boetes tijdens de concessieperiode op de koop toenemen. OV-autoriteiten zullen zich daartoe op voorhand een beeld moeten vormen van de financiële voordelen die een vervoerder heeft wanneer hij bepaalde afspraken niet nakomt en de bonus-malusregeling op deze voordelen af moeten stemmen.

Tabel 11. Argumenten voor en tegen prestatiegerelateerde beoordelingsprocedures

varianten	argumenten voor	argumenten tegen
prestatiegerelateerde gunningscriteria	<ul style="list-style-type: none"> - meer ruimte voor creativiteit vervoerders - grotere stimulans voor vervoerders om aan de wensen van (potentiële) klanten te voldoen 	<ul style="list-style-type: none"> - minder zekerheid t.a.v. effecten aanbesteding
prijsvraag	<ul style="list-style-type: none"> - meer ruimte voor creativiteit vervoerders 	<ul style="list-style-type: none"> - minder zekerheid t.a.v. effecten aanbesteding - beperkte invloed OV- autoriteit op uitkomst aanbesteding

Onze inschatting is dat maar weinig OV-autoriteiten vanwege hun politieke verantwoordelijkheden bereid zullen zijn hun invloed op de uitkomst van een aanbesteding op te geven, zodat de verdere ontwikkeling en gebruik van prestatiegerelateerde gunningscriteria de voorkeur geniet. Overigens is nu al een trend in deze richting waarneembaar.

Vermijden van gebruik forse selectiecriteria

Met de selectiecriteria die zij hanteren, werpen OV-autoriteiten (onbewust) voor nieuwe en/of kleinere vervoerders onoverkomelijke drempels op om op een aanbesteding in te schrijven. Het gaat dan met name om de forse, aan de concessieomvang gerelateerde omzeteisen die gesteld worden. Deze eisen bieden de aanbestedende dienst zekerheid dat de nieuwe concessiehouder in staat is om de concessie uit te voeren.

Vervoerders moeten zelf echter ook in staat worden geacht om hun mogelijkheden om de concessie rendabel uit te kunnen voeren adequaat in te schatten. Het ligt daarbij voor de hand dat de financiële risico's die aan de exploitatie gebonden zijn, zwaarder wegen dan de omzeteisen van de aanbestedende dienst, hetgeen ervoor pleit deze eisen te laten vervallen. Deze eisen kunnen namelijk onbedoeld vervoerders uitsluiten die wel degelijk in staat zijn een voor de aanbestedende dienst interessant aanbod te doen. Wij bevelen aan dat aanbestedende overheden met elkaar afspraken maken over selectiecriteria (normen dan wel gedragsregels).

6.3 Positionering ontwikkelfunctie: markt of overheid

Waar het streven van de wetgever indertijd was om de ontwikkelfunctie (op termijn) bij de vervoerders neer te leggen zien we, enkele uitzonderingen daargelaten, dat OV-autoriteiten bewust of onbewust de ontwikkelfunctie in belangrijke mate naar zich toetrekken. Door de ontwikkelfunctie in grotere mate bij vervoerders neer te leggen, krijgen zij daadwerkelijk de ruimte om hun diensten op de wensen van (nieuwe) reizigers af te stemmen en nieuwe diensten voor hen te ontwikkelen

In dat verband zien wij de volgende punten voor verbetering:

- beperking wettelijk onderdelen van concessies
- stimuleren van OV-autoriteiten om de ontwikkelfunctie meer bij vervoerders neer te leggen
- meer prestatiegerelateerde beloning.

6.3.1 Wetswijziging

Beperking verantwoordelijkheden OV-autoriteiten t.a.v. aan OV-gerelateerde deelonderwerpen

De Wp2000 verplicht OV-autoriteiten aan de uitvoering van concessies voorschriften te verbinden ten aanzien van een aantal specifieke onderwerpen. De Wp2000 is sturend voor wat betreft een aantal onderwerpen. Dit sturende karakter wordt nog versterkt door het feit dat voor onderwerpen als sociale veiligheid en toegankelijkheid op landelijk niveau beleid is ontwikkeld dat door OV-autoriteiten moet worden uitgevoerd. De verantwoordelijkheid van OV-autoriteiten op deze en andere terreinen wordt in de Nota Mobiliteit herbevestigd.

Om het streefbeeld te ondersteunen bevelen wij aan dat de verplichtingen voor concessieverleners om bepaalde onderwerpen te adresseren uit de wet wordt gehaald. Eventueel kunnen beleidsmatige afspraken worden gemaakt om aan bepaalde thema's aandacht te besteden, al is Haagse terughoudendheid gewenst in het licht van decentralisatie.

6.3.2 Beleidsveranderingen

Ontwikkeelfunctie meer bij vervoerders

De positionering van de ontwikkel-functie is een keuze die OV-autoriteiten maken. OV-autoriteiten kunnen daarbij kiezen uit een aantal alternatieven met elk voor en nadelen, weergegeven in tabel 12.

Tabel 12. Argumenten voor en tegen verdeling ontwikkel-functie

varianten	argumenten voor	argumenten tegen
ontwikkeelfunctie bij OV-autoriteit	<ul style="list-style-type: none"> - grotere invloed OV-autoriteiten op realisatie van de doelen die zij met OV nastreven 	<ul style="list-style-type: none"> - beperkte stimulans OV-autoriteiten om ontwikkel-functie efficiënt en effectief in te vullen - minder stimulans vervoerders om klantgericht en innovatief te werken - streefbeeld Wp2000 en Nota Mobiliteit wordt niet gerealiseerd
ontwikkeelfunctie en uitvoeringsfunctie gezamenlijk aanbesteden	<ul style="list-style-type: none"> - grotere stimulans vervoerders om klantgericht en innovatief te werken - streefbeeld Wp2000 en Nota Mobiliteit wordt (deels) gerealiseerd 	<ul style="list-style-type: none"> - minder invloed OV-autoriteiten op realisatie van de doelen die zij met OV nastreven - functionele eisen die OV-autoriteiten stellen kunnen daarbij onbewust ontwikkel-vrijheid vervoerders beperken
ontwikkeelfunctie en uitvoeringsfunctie apart aanbesteden	<ul style="list-style-type: none"> - efficiënte aanwending ontwikkelcapaciteit in OV-sector 	<ul style="list-style-type: none"> - extra schakel in relatie OV-autoriteit vervoerder en daardoor spreiding verantwoordelijkheden - ontwikkelvaardigheid verdwijnt bij uitvoerders OV-diensten

Meer prestatiegerelateerde beloning

Om de klantgerichtheid te stimuleren is het noodzakelijk de beloning van vervoerders meer dan nu het geval is te koppelen aan voor de reiziger merkbare prestaties, zodat vervoerders financieel baat hebben bij het honoreren van de wensen van (nieuwe) reizigers. Merk op dat hier sprake is van een nauwe samenhang met de positionering van de ontwikkel-functie.

Om de prestatiegerichtheid van bedrijven te vergroten zijn de volgende varianten denkbaar:

- *de opbrengstverantwoordelijkheid bij de concessiehouder neer te leggen*
Bij deze variant komen de reizigersopbrengsten volledig ten goede van de concessiehouder. Belangrijk is dat de concessiehouder niet de mogelijkheid krijgt c.q. verplicht wordt om het voorzieningenniveau aan te passen wanneer de reizigersopbrengsten lager respectievelijk hoger uitvallen.

Deze mogelijkheid c.q. verplichting is er wel wanneer de concessieverlener besluit de exploitatiebijdrage te verlagen respectievelijk te verhogen

- *de exploitatiebijdrage van de prestaties af te laten hangen*

Bij deze variant is de exploitatiebijdrage aan de prestaties gerelateerd. Denk dan bijvoorbeeld aan een koppeling van de exploitatiebijdrage met de reizigersopbrengsten of aan een bonus-malusregeling ten aanzien van het kwaliteitsoordeel

- *de concessieduur van de prestaties af te laten hangen*

De meest vergaande bonus-malusregeling is wanneer de concessieduur bij goede prestaties met één of meerdere jaren verlengd wordt. Het kabinetsstandpunt ten aanzien van de aanbestedingen in het stads- en streekvervoer bevat een voorstel in deze richting.

Alle varianten zijn erop gericht de concessiehouder beter in te laten spelen op de wensen van (nieuwe) groepen reizigers, waarbij een combinatie van de drie varianten het grootste effect zal hebben. Een prestatieafhankelijke exploitatiebijdrage en/of concessieduur vereist wel dat de indicatoren en eventuele randvoorwaarden duidelijk in de concessie worden vastgelegd. Het gaat dan met name om het vooraf benoemen of uitsluiten van autonome ontwikkelingen waarmee bij de beoordeling van de prestaties al dan niet rekening wordt gehouden, zo leren de ervaringen van bijvoorbeeld de provincies Noord-Holland en Noord-Brabant.

6.4 Positie reiziger

In hoofdstuk 4 concludeerden we dat de positie van individuele reizigers met de inwerkingtreding van de Wp2000 is verzwakt. OV-autoriteiten en vervoerders worden op geen enkele wijze gedwongen individuele reizigers te consulteren. Het volstaat om plannen voor advies aan consumentenorganisaties voor te leggen die veelal geen representatieve afspiegeling vormen van de reizigers die van het openbaar vervoer gebruik (kunnen gaan) maken. Hierdoor krijgen de belangen van bestaande groepen reizigers meer gewicht dan de belangen van groepen potentiële reizigers.

Wij menen dat twee aspecten de positie van de reiziger kunnen versterken:

1. de prestatieafhankelijke beloning, zoals benoemd in het voorgaande
2. Een meer representatieve inspraak van reizigers bij advisering aan bedrijven

Beide vragen om beleidsveranderingen en geen wettelijke veranderingen.

6.4.1 Beleidsveranderingen

Representatieve afspiegeling van reizigers in consumentenorganisaties

De Wp2000 laat OV-autoriteiten en vervoerders grotendeels vrij wat betreft de selectie van consumentenorganisaties die voor advies geraadpleegd worden.

In de praktijk zien we dat OV-autoriteiten de consumentenorganisaties selecteren, dat deze selectie per OV-autoriteit verschilt en dat deze organisaties niet alle groepen reizigers vertegenwoordigen (met name forensen en scholieren zijn ondervertegenwoordigd). Praktisch gezien zal het moeilijk zijn een meer representatieve afspiegeling van de reizigers in consumentenplatforms verplicht te stellen, omdat reizigers niet kunnen worden gedwongen lid te worden van een consumentenorganisatie en in zo'n platform zitting te nemen.

Wij bevelen OV-autoriteiten daarom aan vervoerders te stimuleren om meer dan nu het geval is klantenpanels waarin individuele reizigers zitting hebben, op te richten. Deze panels kunnen dan betrokken worden bij de ontwikkeling van het openbaar vervoer. In enkele regio's zijn reeds goede ervaringen met dergelijke klantenpanels opgedaan.

6.5 Positie personeel

In hoofdstuk 4 hebben we geconcludeerd dat de verplichte overname van het direct en indirect aan de concessie verbonden personeel de effecten die met aanbestedingen zijn bereikt negatief hebben beïnvloed. Efficiencywinsten die met de aanbestedingen bereikt konden worden, werden door de verplichte overname verminderd, al kon niet precies worden vastgesteld in welke mate. In enkele gevallen hebben vervoerders vanwege het aantal over te nemen personeelsleden zelfs afgezien van deelname aan de aanbesteding. In andere gevallen heeft de toepassing van de personeelsparagraaf wel tot bezwaren van de zijde van vervoerders geleid, zonder dat dit consequenties had voor hun deelname aan de aanbesteding. Tenslotte concludeerden we dat de personeelsparagraaf met name het niet tot de concessie herleidbare indirecte personeel minder zekerheid bood dan de wetgever indertijd beoogde.

6.5.1 Wetswijziging

Toekomst personeelsparagraaf

Gelet op het tijdelijke karakter van de personeelsparagraaf staat de wetgever voor de vraag deze paragraaf al dan niet (in gewijzigde vorm) te continueren. Daarbij zijn de volgende varianten denkbaar.

- *continuering personeelsparagraaf in ongewijzigde vorm*
Bij deze variant blijven de betreffende bepalingen in de Wp2000 ook na 31 december 2010 van kracht
- *beperking verplichte overname tot het directe personeel en het indirecte personeel dat tot de concessie herleidbaar is*
Bij deze variant wordt het niet tot de concessie behorende personeel uitgesloten van verplichte overname door de nieuwe concessiehouder
- *Beperking verplichte overname tot het directe personeel*
Bij deze variant wordt al het indirecte personeel uitgesloten van verplichte overname door de nieuwe concessiehouder. Aandachtspunt daarbij is de definitie van het directe treinpersoneel.

- Conducteurs worden ook tot het directe treinpersoneel gerekend, maar zijn, zeker na invoering van de OV-chipkaart, moeilijker inzetbaar dan de treinmachinisten (veel vervoerders kiezen bij regionale treindiensten voor éénmansbediening)
- *bepanking verplichte overname personeel tot eerste aanbesteding*
Bij deze variant geldt de verplichte overname van direct en indirect personeel vanaf 1 januari 2011 alleen nog voor concessies die op dat moment nog niet zijn aanbesteed, i.c. de concessies voor gemeentelijk vervoer
 - *beëindiging van de personeelsparagraaf per 1 januari 2011*
Bij deze variant wordt het indertijd geformuleerde beleid ten aanzien van de overname van personeel onverminderd tot uitvoering gebracht

Tabel 13 geeft de argumenten voor en tegen elke variant weer.

Tabel 13. Argumenten voor en tegen continuering c.q. beëindiging personeelsparagraaf (in gewijzigde vorm)

varianten	argumenten voor	argumenten tegen
continuering personeelsparagraaf in ongewijzigde vorm	<ul style="list-style-type: none"> - voorkomt onrust onder het personeel - zekerheid t.a.v. de beschikbaarheid van personeel bij aanvang van de concessie en overname van personeel na afloop van de concessie 	<ul style="list-style-type: none"> - belemmert toetreding tot OV-markt - beperking voordelen die met aanbesteding worden geboekt - lost problemen rond m.n. het niet-herleidbare indirecte personeel niet op - BW biedt geen bescherming voor OV-personeel
uitsluiting niet-herleidbare indirecte personeel van verplichte overname	<ul style="list-style-type: none"> - voorkomt onrust onder het personeel - neemt belangrijke bezwaren vervoerders tegen huidige opzet personeelsparagraaf weg - biedt vervoerders zekerheid t.a.v. beschikbaarheid en overname van relevant personeel 	<ul style="list-style-type: none"> - belemmert toetreding tot OV-markt - beperking voordelen die met aanbesteding worden geboekt - biedt niet langer zekerheid aan niet-herleidbare indirecte personeel, maar huidige situatie leidt met name bij deze groep ook tot veel onrust
bepanking verplichte overname tot het directe personeel	<ul style="list-style-type: none"> - voorkomt onrust onder deel van het personeel - neemt belangrijke bezwaren tegen verplichte overname (niet-herleidbare) indirecte personeel weg - biedt vervoerders zekerheid t.a.v. beschikbaarheid en overname van relevant personeel 	<ul style="list-style-type: none"> - belemmert toetreding tot OV-markt - regelt de overname van dat deel van het personeel waarvan verwacht mag worden dat zij het minst voor hun dienstbetrekking hoeven te vrezen

bepanking verplichte overname tot eerste aanbesteding van een concessie	<ul style="list-style-type: none"> - geeft werknemers de kans te wennen aan de gevolgen van aanbesteding - komt tegemoet aan de vertraging die bij de aanbesteding van gemeentelijk vervoer is opgelopen 	<ul style="list-style-type: none"> - belemmert toetreding tot OV-markt - beperking voordelen die met eerste aanbesteding worden geboekt - kans op onrust onder het personeel
beëindiging verplichte overname personeel	<ul style="list-style-type: none"> - maximaliseert voordelen die met aanbesteding worden geboekt - sociale partners zullen waar nodig zelf afspraken in CAO-verband maken 	<ul style="list-style-type: none"> - kans op onrust onder het personeel - risico dat vooral jongere werknemers voor eventuele overname in aanmerking komen

Vanuit de hoofddoelen van de wet bevelen wij aan de personeelsparagraaf per 1 januari 2011 te beëindigen. Wij verwachten dat de sociale partners indien gewenst in CAO-verband zelf afspraken kunnen maken omtrent een eventueel verplichte overname (van een deel) van het personeel. Dit analoog aan de situatie rond het CVV. Gelet op de vertraging die bij de aanbesteding van met name het gemeentelijk vervoer is opgelopen, is het echter heel goed denkbaar de overname van direct en indirect personeel, exclusief het niet tot de concessie herleidbare indirecte personeel, bij een eerste aanbesteding verplicht te stellen, om zo ook het personeel dat bij gemeentelijke vervoerbedrijven werkzaam is tijd te geven om aan het fenomeen aanbesteding te wennen.

6.5.2 *Beleidsveranderingen*

Bepaling omvang indirecte personeel

Indien besloten wordt de personeelsparagraaf (in gewijzigde vorm) te continueren is het wenselijk aandacht te besteden aan de bepaling van het aantal over te nemen indirecte personeelsleden. Aanleiding voor deze suggestie zijn de grote verschillen tussen aanbestedingen wat betreft de verhouding direct/indirect personeel. Bij een aantal aanbestedingen hebben deze verschillen tot bezwaren c.q. kritische vragen van vervoerders geleid. Wij bevelen in geval van continuering van de personeelsparagraaf aan om een benchmark uit te voeren over de verhouding tussen het aantal directe en indirecte personeelsleden.

6.6 **Concurrentieverhoudingen**

De forse concurrentie bij de aanbesteding van concessies voor stads- en streekvervoer was aanleiding om te concluderen dat vooralsnog geen sprake is van een misbruik door een vervoerder van zijn eventuele economische machtspositie. Wel constateerden we dat het beperkte aantal vervoerders dat op aanbestedingen inschrijft op termijn een bedreiging kan vormen voor de effectieve werking van het aanbestedingsinstrument. Ook constateerden we dat NS als toeleverancier vanwege haar marktaandeel een dominante positie op de markt voor regionaal spoorvervoer inneemt.

6.6.1 *Wetswijziging*

Definitie betwistbare markt

Mocht in de toekomst overwogen worden de zogenaamde marktmachtartikelen alsnog in werking te laten treden, dan bevelen wij aan het begrip ‘betwistbare markt’ te herdefiniëren. De definitie van dit begrip is namelijk bepalend voor het marktaandeel van een vervoerder en daarmee voor de inschatting van zijn economische machtspositie. Bij een eventueel gebruik van het begrip ‘betwistbare markt’ moet de definitie van dit begrip aansluiten bij de markten waarop vervoerders opereren. Het is daarbij wenselijk het begrip niet te eng te definiëren, aangezien veel vervoerders allerlei vormen van openbaar vervoer (willen) exploiteren.

Monitoring marktaandelen

Om in de toekomst een besluit over de inwerkingtreding van de marktmachtartikelen te kunnen nemen, moet over een actueel beeld van de marktaandelen van vervoerders beschikt kunnen worden. De Wp2000 bevat een bepaling die de Minister de mogelijkheid biedt over een dergelijk beeld te beschikken. OV-autoriteiten worden namelijk geacht de uitkomsten van een aanbesteding aan de Minister te rapporteren. Op de naleving van het betreffende artikel wordt tot op heden echter niet toegezien. Wij bevelen aan dat de Minister zijn bevoegdheden in deze delegeert naar de Vervoerkamer van de NMa. Dit vergroot de mogelijkheden van de Vervoerkamer om haar toezichthoudende rol uit te voeren.

6.6.2 *Beleidsveranderingen*

Actieplan toetreding OV-markt

De beperkte toetreding van buitenlandse en besloten (bus)vervoerders tot de Nederlandse OV-markt is een belangrijk punt van zorg. Op dit moment zijn er namelijk maar twee vervoerders met voldoende concurrentiekracht op deze markt actief. Vergroting van dit aantal is gewenst met het oog op de toekomstige effectiviteit van het aanbestedingsinstrument. Tot nu toe ondernemen OV-autoriteiten echter weinig acties om binnen- en buitenlandse vervoerders voor hun aanbestedingen te interesseren. Om deze interesse te vergroten, bevelen wij aan dat het ministerie samen met de OV-autoriteiten een actieplan ontwikkelt dat erop gericht is toetreding van nieuwe vervoerders tot de Nederlandse OV-markt te stimuleren. Dit plan omvat de volgende acties:

- strategieën om de interesse van besloten busvervoerders en buitenlandse vervoerders voor de Nederlandse OV-markt te vergroten en belemmeringen die zij ervaren voor toetreding tot die markt weg te nemen (een eerdere inventarisatie in opdracht van het CVOV kan hierbij als basis dienen [MuConsult, 2003])
- strategieën om in de informatiebehoefte van vervoerders die nog niet op de OV-markt actief zijn te voorzien (de thans actieve vervoerders zijn al wel redelijk tevreden over deze informatievoorziening), en

- strategieën om de concurrentiekracht van gemeentelijke vervoerbedrijven te vergroten en zo te voorkomen dat deze bedrijven na de eerste aanbesteding van hun concessie uitgespeeld zijn (zie ook paragraaf 6.10).

Daarbij wordt aandacht besteed aan financiële onzekerheden ten aanzien van de verdeling van de opbrengsten, de grootte van concessies en de verplichte overname van personeel.

Een dergelijk actieplan biedt geen absolute garanties voor toetreding van buitenlandse en besloten vervoerders tot de Nederlandse OV-markt, maar maakt de aanbestedende diensten wel bewust van de invloed die zij hebben op de beslissingen die vervoerders nemen.

Economische machtspositie NS

Bij het regionaal spoorvervoer zien we dat geïnteresseerde vervoerders sterk afhankelijk zijn van een aantal diensten die NS aanbiedt. Dit geldt met name voor de lease van tweedehands treinmaterieel, de huur van kaartautomaten en de verdeling van reizigersopbrengsten. Ervaringen bij de aanbesteding van de regionale treindiensten leren dat gerichte acties gewenst zijn om een succesvol verloop van toekomstige aanbestedingen van regionale treindiensten te kunnen garanderen. Denk dan bijvoorbeeld aan het ontwikkelen van benchmarks die inzicht geven in de redelijkheid van (i) de tarieven die NS voor haar diensten in rekening brengt, en (ii) de verdeling van de exploitatiebijdrage over de te decentraliseren treindiensten.

Wij bevelen het ministerie aan om, al dan niet in samenspraak met de Vervoerkamer van de NMa, deze en andere maatregelen te ontwikkelen om zo vervoerders een gelijke kans te bieden bij de aanbesteding van regionale treindiensten.

6.7 Bekostiging

In paragraaf 6.6 constateerden we dat financiële onzekerheden een belangrijke reden voor besloten en buitenlandse vervoerders zijn om niet tot de Nederlandse OV-markt toe te treden. Daarnaast beperken financiële onzekerheden de bereidheid bij de huidige vervoerders om te innoveren.

6.7.1 Beleidsveranderingen

Bieden van meer zekerheid omtrent ontwikkeling exploitatiebijdrage

Met de invoering van de BDU krijgen OV-autoriteiten meer zekerheid omtrent de Rijksbijdrage die zij voor de exploitatie van stads- en streekvervoer ontvangen. Ook krijgen OV-autoriteiten hierdoor meer vrijheid wat betreft de besteding van middelen die het Rijk voor de uitvoering van het verkeers- en vervoerbeleid beschikbaar stelt.

Middelen die voor de aanleg van infrastructuur worden verstrekt mogen worden ingezet voor de exploitatie van openbaar vervoer en vice versa.

Met het oog op de toekomstvastheid van het openbaar vervoer bevelen wij OV-autoriteiten aan de exploitatiebijdrage gedurende de gehele concessieperiode vast te leggen, zoals recentelijk de provincie Zuid-Holland heeft gedaan. Dit heeft als voordeel dat de concessiehouder weet waar hij aan toe is en op basis van de beschikbare budget plannen kan ontwikkelen voor optimalisatie/maximalisatie van de met het stads- en streekvervoer gegenereerde opbrengsten. Om een vaste exploitatiebijdrage te kunnen garanderen kan het in de praktijk nodig zijn dat OV-autoriteiten in de eerste jaren van de concessieperiode een lagere bijdrage aan de concessiehouder beschikbaar stellen dan zij zelf van het rijk ontvangen. De financiële reserve die zij op die manier opbouwen, kunnen zij gebruiken om eventuele bezuinigingen in latere jaren op te vangen.

6.8 Vergunningen

In de evaluatie kon de doelmatigheid van vergunningen niet worden aangetoond. De eisen inzake vakbekwaamheid, betrouwbaarheid en kredietwaardigheid zijn te licht om garanties op het gebied van kwaliteit en continuïteit te bieden.

De verschillende vergunningen waarover vervoerders die in binnen- en buitenland actief zijn moeten beschikken, te weten een Collectief Personenvervoer Vergunning (CPV) en een Communautaire Vergunning (CV), staat daarbij op gespannen voet staat met de doelstelling van het programma 'Andere Overheid' om de dienstverlening door de overheid te verbeteren en de bureaucratie te verminderen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is na het ministerie van Justitie namelijk het departement dat de meeste vergunningaanvragen ontvangt en de meeste vergunningen verleent [MKB-Nederland, 2005]. Reductie van dit aantal leidt dan ook tot een aanzienlijke besparing op de administratieve lasten voor ondernemers en overheid.

Tenslotte constateerden we dat de CPV onder beperkingen voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat moeilijk te handhaven is.

6.8.1 Wetswijziging

Vereenvoudiging vergunningenstelsel

Gelet op bovenstaande constatering is een herbezinning van de huidige vergunningenstelsel gewenst. Daarbij zijn verschillende varianten denkbaar:

- *handhaving van het vergunningenstelsel*
Bij deze variant blijft de huidige situatie onverminderd van kracht
- *afschaffen van de CPV onder beperkingen*
Bij deze variant hoeven organisaties waarvoor vervoer een nevenactiviteit is niet langer over een vergunning te beschikken.

Daarbij kan overwogen worden om een maximum te stellen aan het aantal bussen waarover deze organisaties mogen beschikken (bijvoorbeeld twee bussen). Overstijgt het aantal bussen dit maximum dan dient de organisatie een CPV aan te vragen, met als argument dat het in dat geval om een substantiële nevenactiviteit gaat

- *afschaffen van het onderscheid tussen CPV's en CV's*

Bij deze variant hoeven vervoerders die zowel in Nederland als daarbuiten actief zijn niet langer over twee vergunningen te beschikken, maar volstaat het om één vergunning aan te vragen. Het onderscheid is indertijd in het leven geroepen om te voorkomen dat vervoerders die internationaal actief zijn en in het buitenland hun vergunning verliezen, ook hun Nederlandse (openbaar) vervoeractiviteiten zouden moeten staken. In de praktijk is dit echter nooit voorgevallen

- *afschaffen van het vergunningenstelsel*

Bij deze variant wordt vertrouwd op de zelfregulering van de sector.

Tabel 14. Argumenten voor en tegen continuering c.q. beëindiging vergunningenstelsel (in gewijzigde vorm)

varianten	argumenten voor	argumenten tegen
continuering vergunningenstelsel	- sluit aan bij Europese wetgeving	- handhaafbaarheid CPV onder vergunningen blijft een probleem
afschaffen CPV onder beperkingen	- beperking administratieve lasten - sluit aan bij een eerder advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat - sluit aan bij Europese wetgeving	- mogelijk meer oneigenlijke concurrentie door organisaties waarvoor vervoer een nevenactiviteit is
afschaffen onderscheid CPV en CV	- beperking administratieve lasten - sluit aan bij Europese regelgeving	- het potentiële risico dat Nederlandse vervoertaken gestaakt moeten worden als de internationale vergunning wordt ingetrokken, blijkt in de praktijk niet te bestaan
afschaffen vergunningenstelsel	- geen administratieve lasten meer	- sluit niet aan bij Europese wetgeving

Wij bevelen *een sterke vereenvoudiging van het vergunningenstelsel* aan. Dit vereenvoudigde vergunningenstelsel bestaat alleen nog uit een CPV die ook internationaal geldig is en die door alle organisaties moet worden aangevraagd waarvoor vervoer geen zeer beperkte nevenactiviteit is. Op termijn kan in europees verband worden aangedrongen op afschaffing van het vergunningenstelsel.

6.9 Eisen aan bestuurders & materieel

6.9.1 Wetswijziging

Opname relevante eisen in specifieke wet- en regelgeving

Net als voor het vergunningenstelsel gold, kon ook de doelmatigheid van de eisen aan bestuurders en materieel in de evaluatie niet worden aangetoond. Tegelijkertijd constateerden we dat ook op andere plekken in wet- en regelgeving eisen aan materieel en personeel gesteld worden. We doelen dan op de Arbeidstijdenwet en de Wegenverkeerswet. Met het oog op de in het kader van het programma `Andere overheid` gewenste vereenvoudiging van wet- en regelgeving bevelen wij aan de relevante eisen aan bestuurders en materieel van de Wp2000 over te hevelen naar deze specifieke wet- en regelgeving.

6.10 Gemeentelijke vervoerbedrijven

De ontwikkelingen rond gemeentelijke vervoerbedrijven zijn minder voortvarend verlopen dan de wetgever indertijd voor ogen stond. Recentelijk is een kabinetsstandpunt verschenen waarin nieuwe termijnen worden genoemd ten aanzien van de verzelfstandiging van gemeentelijke vervoerbedrijven en de aanbesteding van gemeentelijk bus-, tram- en metrovervoer. Aandachtspunten daarbij zijn:

- de invulling van het begrip verzelfstandiging
- de naleving van de genoemde termijnen
- de ontwikkeling van een benchmark voor de periode dat het gemeentelijk vervoer nog niet is aanbesteed.

6.10.1 Wetswijziging

Verduidelijking eisen t.a.v. verzelfstandiging/privatisering

Scheiding van eigenaarschap en opdrachtgeverschap is een belangrijk element in de ontwikkeling rond de gemeentelijke vervoerbedrijven. Zowel in de Memorie van Toelichting bij de Wp2000 als in het recent verschenen kabinetsstandpunt wordt daarbij aangegeven dat verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven in dat verband volstaat. Wordt echter naar de invulling van het begrip verzelfstandiging gekeken dan gaat de huidige verzelfstandiging van gemeentelijke vervoerbedrijven niet ver genoeg, maar zullen deze bedrijven ook geprivatiseerd moeten worden. De Vervoerkamer van de NMa spreekt in haar concept-Toezichtvisie expliciet over de verkoop van deze bedrijven [Vervoerkamer, 2005]. Privatisering is noodzakelijk om de eventuele schijn van belangenverstremgeling tegen te gaan.

Om te voorkomen dat de betrokken partijen het verzelfstandigingsproces met verschillende verwachtingen ingaan, bevelen wij aan dat de Minister meer duidelijkheid te verschaffen over de stappen die genomen moeten worden om te komen tot een strikte scheiding van belangen van concessieverleners en concessiehouders zoals bedoeld in artikel 23 van de Wp2000.

6.10.2 *Beleidsveranderingen*

Naleving verzelfstandigings- en aanbestedingstermijnen

In het kabinetsstandpunt inzake gemeentelijke vervoerbedrijven worden nieuwe termijnen genoemd wat betreft de verzelfstandiging van deze bedrijven en de aanbesteding van het door hen verzorgde vervoer. Gelet op eerdere ervaringen bevelen wij aan dat de Minister duidelijk maakt welke sancties c.q. maatregelen getroffen worden wanneer de genoemde termijnen niet gehaald worden c.q. benodigde tussenstappen niet tijdig worden genomen.

Het kabinetsstandpunt bevat reeds één maatregel, namelijk het vervallen van de lopende concessie. Omdat de aanbesteding van de vervallen concessie de nodige voorbereidingstijd vergt, is het noodzakelijk om ruim voor de in het kabinetsstandpunt opgenomen termijnen vast te stellen of deze termijnen ook gehaald gaan worden en de toetsingsmomenten met de betrokken partijen af te stemmen.

6.11 Besloten busvervoer

Met betrekking tot het besloten busvervoer hebben we geconstateerd dat de concurrentie is toegenomen onder andere door het vervallen van de capaciteits-toets bij de aanvraag van een vergunning. Het vervallen van het onderscheid tussen vergunningen voor besloten en openbaar busvervoer heeft echter niet tot een grotere rol van besloten busvervoerders op de OV-markt geleid. Sterker nog, de positie van besloten busvervoerders op de OV-markt staat onder druk door de hoge eisen die OV-autoriteiten onder andere stellen aan het materieel waarmee de concessie wordt uitgevoerd. Daarnaast constateren we dat een aantal OV-autoriteiten problemen ervaren wat betreft het onderscheid tussen openbaar en besloten busvervoer.

6.11.1 *Wetswijziging*

Onderscheid openbaar en besloten busvervoer

De Wp2000 geeft aan dat besloten busvervoer al het busvervoer betreft dat niet volgens dienstregeling rijdt. De definitie van het begrip dienstregeling blijkt in de praktijk echter niet altijd uitsluitend te geven of bepaalde vormen van busvervoer openbaar dan wel besloten zijn. Denk bijvoorbeeld aan pendelbussen van en naar het strand.

De provincie Noord-Holland heeft deze bussen in eerste instantie als besloten busvervoer in de markt gezet, maar later besloten onder dreiging van eventuele juridische stappen van de concessiehouder deze bussen in de concessie op te nemen. Ook in geval van een winkelexpress, een pendelbus tussen een parkeerterrein en het centrum van een stad, bestaat soms een meningsverschil tussen OV-autoriteit en concessiehouder over de status van deze vervoerdiensten.

Wanneer de bussen niet volgens een vast tijdschema rijden, zijn deze bussen volgens de definitie in de Wp2000 als besloten busvervoer te beschouwen. Om dergelijke meningsverschillen in de toekomst voor te zijn, bevelen wij de wetgever aan meer duidelijkheid te verschaffen in het onderscheid tussen openbaar en besloten busvervoer.

6.11.2 *Beleidsveranderingen*

Versoepeling eisen met het oog op de rol van besloten busvervoerders op de OV-markt

Op dit moment treedt een aantal besloten busvervoerders als onderaannemer van een concessiehouder op. Zij vangen de pieken in de vervoervraag op, hetgeen tot een efficiënte inzet van materieel leidt aangezien de pieken in het openbaar vervoer (de winterperiode buiten de schoolvakanties) niet overeenkomen met de pieken in het besloten busvervoer (schoolvakanties). Deze samenwerking wordt bemoeilijkt door de eisen die in het kader van met name de toegankelijkheid en straks de OV-chipkaart aan het in te zetten materieel gesteld worden.

Om een efficiënte exploitatie van een concessie mogelijk te houden, bevelen wij OV-autoriteiten aan in ieder geval terughoudend zijn ten aanzien van de toegankelijkheidseisen die zij aan specifieke vormen van openbaar busvervoer stellen (denk bijvoorbeeld aan versterkings- en scholierenritten). Dit waarborgt dat besloten busvervoerders hun rol als onderaannemer kunnen blijven vervullen, maar biedt geen garanties dat besloten busvervoerders ook op eigen titel de OV-markt zullen betreden. De meeste besloten busvervoerders zijn namelijk te klein en beschikken niet over de vereiste organisatorische vaardigheden om een OV-concessie onder eigen beheer uit te kunnen voeren.

6.12 Overzicht van belangrijkste suggesties en aanbevelingen

Op basis van de resultaten van het doelmatigheidsonderzoek en de suggesties en aanbevelingen in het voorgaande geven wij in het navolgende een overzicht van de belangrijkste suggesties en aanbevelingen voor verbetering van de doelmatigheid en functionaliteit van de Wp2000.

Deze hebben zowel betrekking op veranderingen in de wet als op veranderingen in de wijze waarop de wet wordt gehanteerd:

- (1) De belangrijkste instrumenten om het gebruik van het OV te bevorderen zijn gelegen buiten het domein van de Wp2000. Wij bevelen dan ook aan om eventuele herziening van de Wp2000 in te bedden in een gezamenlijke visie op OV zoals vast te leggen in de Nota Mobiliteit en eventuele uitwerkingsnota's ten behoeve van het OV. Herziening van het instrumentarium zal moeten aansluiten op ambities zoals bijvoorbeeld geformuleerd in het OV-beraad. Overwogen kan worden om expliciete beleidsdoelen over bijvoorbeeld gebruik van OV buiten de wet te houden en middels gezamenlijk beleid na te streven. Dan zal in het beleid de rol van de wet expliciet moeten worden aangegeven
- (2) Gezien de noodzaak om regionaal maatwerk te moeten leveren en de daarmee samenhangende decentralisatie van OV-beleid, zal de wet ruimte moeten blijven bieden voor regio's om eigen afwegingen te maken ten aanzien van de inzet van instrumenten, passend binnen beleidsmatige afspraken tussen verschillende overheden. Hierbij denken wij bijvoorbeeld aan OV-autoriteiten wettelijk vrijer te laten bij de keuze van de onderdelen van concessies. Uiteraard kunnen, in overleg tussen overheden, aanvullende afspraken worden gemaakt over de uitwerking van specifieke thema's als sociale veiligheid, toegankelijkheid en dergelijke
- (3) Om de mogelijkheden voor maatwerk in landelijke gebieden te bevorderen, bevelen wij aan het juridische onderscheid tussen OV en CVV te laten verdwijnen. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om te komen tot de integratie van beide systemen alsmede tot het ontwikkelen van tussenvormen van beide systemen. Dit kan door de definitie van het begrip dienstregeling te verruimen en aanpassingen in andere artikelen door te voeren, bijvoorbeeld over tarieven en vervoerbewijzen. Neveneffecten op bijvoorbeeld CAO's kunnen op andere wijzen worden opgevangen
- (4) Op termijn bevelen wij aan om onderzoek te doen naar afstemming van contractvormen tussen CVV en OV waarbij de voor- en nadelen van concessies en overeenkomsten nog eens worden gezien in het licht van toekomstige beleidsdoelen. Als vervoerders integrale afwegingen over de inzet kunnen maken op basis van vervoerkundige en financiële overwegingen vergemakkelijkt dit de integratie van beide systemen. Daarnaast zal het gemakkelijker worden voor regio's om maatwerk te realiseren
- (5) Op korte termijn bevelen wij aan om de exclusiviteit van concessies te verduidelijken zodat minder vrijblijvend bezwaar kan worden aangetekend tegen het aanbieden van nieuwe diensten die zich richten op deelmarkten die niet door de 'zittende' OV-concessiehouder worden bediend. Daarbij gaat het erom dat de zittende vervoerder aantoonbaar substantiële schade te ondervinden van de inbreuk op de concessie en de plicht op zich neemt om de vervoerdiensten tegen dezelfde voorwaarden op zich te nemen. Overwogen zou kunnen worden om regio's de mogelijkheid te geven specifieke vormen van vervoer buiten de concessie te houden, bijvoorbeeld het schoolvervoer, waar nu sprake van is in Duitsland

- (6) Wij bevelen aan om maximaal gebruik te maken van de mogelijkheden die de Europese wetgeving biedt om consultaties mogelijk te maken tijdens aanbestedingsprocedures, evenals onderhandelingen vergelijkbaar met de aanbesteding van de HSL-Zuid. Dit kan de behoeften van decentrale overheden om met dichtgetimmerde PvE's te komen verminderen en daarmee de creativiteit en kwaliteit van offertes vergroten
- (7) Wij bevelen aan dat Rijk en decentrale overheden een gezamenlijk actieprogramma opstellen om toetreding van nieuwe vervoerders te bevorderen. Onderdelen daarvan kunnen zijn de grootte van de concessie, de beschikbare informatie en dergelijke. Dit programma kan spoedig worden geëntameerd, zodat bij resterende concessies ook meegeboden zal worden door nieuwe partijen
- (8) Wij bevelen aan om het streefbeeld inzake de positionering van de ontwikkelingsfunctie te laten vervallen dan wel aanvullende afspraken te maken over de invulling hiervan. Op basis van het onderzoek blijkt namelijk sprake te zijn van een forse discrepantie tussen het streefbeeld dat de ontwikkelingsfunctie bij bedrijven hoort te liggen en de werkelijkheid waarbij decentrale overheden deze taak naar zich toetrekken. In de Nota Mobiliteit wordt dit streefbeeld gehandhaafd
- (9) Wij bevelen regio's aan om bedrijven een grotere verantwoordelijkheid te geven voor de opbrengsten met bijbehorende zeggenschap over marketinginstrumenten als tariefvrijheid, waarbij tegenvallers (en meevallers) door bedrijven worden gevoeld
- (10) Om de economische machtspositie van NS bij de aanbestedingen in het decentraal spoorvervoer te verminderen, zijn gerichte acties noodzakelijk. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het beëindigen van de verplichting om het NS-tarief- en kaartstelsel te gebruiken (mogelijk door de OV-chipkaart), het houden van benchmarks ten aanzien van de (overname-)kosten van bestaand materieel en de wijze waarop de verdeling van de exploitatiebijdrage over de te decentraliseren treindiensten tot stand komt
- (11) Ten aanzien van het vergunningenbeleid is een substantiële vereenvoudiging aan te bevelen. Deze houdt in dat een CPV wordt afgegeven die ook internationaal geldig is. Verder is geen vergunning meer nodig voor organisaties waarvoor het vervoer een beperkte nevenactiviteit is. Op langere termijn kan worden overwogen om het vergunningstelsel (in Europees verband) in het geheel af te schaffen, omdat de doelmatigheid niet kan worden aangetoond
- (12) Ten aanzien van de personeelsparagraaf bevelen wij aan om werkgevers en werknemers in CAO's afspraken te laten maken over de overdracht van personeel. Vanuit doelmatigheidsoogpunt bevelen wij aan om deze paragraaf te beëindigen om grotere flexibiliteit in de afspraken te kunnen realiseren
- (13) Ten aanzien van eisen aan vooral materieel en personeel bevelen wij aan om de relevante eisen over te hevelen naar de specifieke wet- en regelgeving over voertuigen (wegenverkeerswet) en sociale wetgeving.

Literatuurlijst

- Adviesdienst Verkeer en Vervoer, *Terugloop gebruik bus, tram en metro nader bezien: Een analyse van de oorzaken van teruglopend btm-gebruik in de periode 2001-2003*, oktober 2004
- Adviesdienst Verkeer en Vervoer, *Toetsingskader evaluatie Wp2000; evaluatie openbaar vervoer en besloten busvervoer*, februari 2005
- Berenschot, *Evaluatie aanbesteding OV-concessies*, augustus 2004
- Herweijer, M., *Recente ontwikkelingen rond wetsevaluatie*, in: *Beleidsvaluatie*, 1995
- Leeflang, P.S.H. en P.A. Beukenkamp, *Probleemgebied marketing, een managementbenadering*, Stenfert Kroese 1987
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Nota Mobiliteit; naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*, september 2004
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Kabinetsstandpunt Aanbestedingen Stads- en Streekvervoer*, november 2004
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Kabinetsstandpunt aanbestedingen openbaar vervoer verricht door de gemeentelijke vervoerbedrijven van de G4*, maart 2005
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Juridisch-technische toetsing van de Wet personenvervoer 2000 (tweede concept)*, mei 2005
- MKB-Nederland, *De bomen en het bos; vergunningen en het mkb*, april 2005
- MuConsult, *Stimulering concurrentie bij aanbesteding OV-concessies*, 2003
- MuConsult, *Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer*, juli 2004
- MuConsult, *Ontwikkeling kostenniveau bij OV-concessies*, augustus 2004.
- OV-beraad, *Visie OV; advies aan de minister van Verkeer en Waterstaat van het OV-beraad onder voorzitterschap van prof.dr. P. Winsemius*, mei 2005
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Besloten busvervoer*, mei 1993
- Staatsblad, *Wet van 6 juli 2000, houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer (Wet personenvervoer 2000)*, 2000 314
- Tweede Kamer, *Nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer en besloten busvervoer (Wet personenvervoer 2000)*, vergaderjaar 1998-1999, 26 456, nr. 3
- Tweede Kamer, *brief van de minister aan Verkeer en Waterstaat*, vergaderjaar 1995-1996, 24 400 XII, nr. 48
- Vervoerkamer, *concept-Visie Vervoerkamer*, 2005

Bijlagen

1. Geïnterviewde personen¹⁴⁾

Arriva Nederland

- de heer Kruis, commercieel manager.

CNV Bedrijvenbond

- de heer Kusters, beleidscoördinator.

Connex Transport Nederland

- de heer Zaaijer, algemeen directeur.

Connexion

- de heer Helfrich, regiodirecteur.

FNV Bondgenoten

- de heer Van Baden, bestuurder vervoer
- de heer Mast, bestuurder vervoer/projectleider aanbestedingen personenvervoer.

Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)

- de heer Jacobi, teamleider
- de heer Joele
- mevrouw Hogen-Esch (Ministerie Verkeer en Waterstaat).

Knooppunt Arnhem-Nijmegen

- de heer Harmsen.

Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV)

- de heer Stokman, secretaris KNV Busvervoer.

Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)

- de heer Leijenaar, senior medewerker Vervoerkamer
- mevrouw Van Houten, medewerker Vervoerkamer.

OAD

- de heer Ter Haar, president Raad van Commissarissen.

¹⁴⁾ Gelet op (de voorbereiding van) het kabinetsstandpunt aanbestedingen openbaar vervoer verricht door gemeentelijke vervoerbedrijven dat eind maart 2005 is verschenen, zijn op verzoek van AVV geen interviews gehouden met gemeentelijke vervoerbedrijven.

Provincie Drenthe

- de heer Veringa, beleidsmedewerker openbaar vervoer.

Provincie Gelderland

- de heer Spaargaren.

Provincie Groningen

- de heer Doornekamp.

Provincie Noord-Brabant

- de heer Mensink, hoofd programma 'Personenvervoer van morgen'.

Provincie Zuid-Holland

- de heer Jansen, senior beleidsmedewerker.

Regionaal Overleg Amsterdam

- de heer Van Paridon, coördinator openbaar vervoer.

Regiotaxi De Vallei

- de heer Kersing, directeur.

Stadsgewest Haaglanden

- de heer Renzema, directeur openbaar vervoer
- de heer Takman, senior beleidsmedewerker openbaar vervoer.

Stadsregio Eindhoven

- mevrouw Broekhof.

Stadsvervoer Nederlands (SVN)

- de heer Baudet, projectleider aanbestedingen.

Syntus

- de heer Van Setten, productiedirecteur.

2. Samenstelling projectgroep, contactgroep, stuurgroep, klankbordgroep en beleidsgroep

Projectgroep

De projectgroep is samengesteld uit:

- de heer van Donkelaar, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (projectleider evaluatie Wp2000)
- de heer Gleijm, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (juridisch-technische toetsing)
- de heer De Kort, Adviesdienst Verkeer en Vervoer (projectbegeleider functionele en doelmatigheidstoets)
- de heer Van der Wilk, Adviesdienst Verkeer en Vervoer.

Contactgroep

De contactgroep is samengesteld uit medewerkers van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, het Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Nederlandse Mededingingsautoriteit.

Stuurgroep

De stuurgroep is samengesteld uit medewerkers op directieniveau van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, het Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Nederlandse Mededingingsautoriteit.

Klankbordgroep

De klankbordgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van de overige betrokken actoren (OV-autoriteiten, reizigers, vervoerders en werknemers).

Beleidsgroep

De beleidsgroep is samengesteld uit medewerkers van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

3. Samenstelling expertpanel

Experts

- prof.ir. F. le Clercq, partner Twynstra Gudde en bijzonder hoogleraar vervoersplanologie aan de Universiteit van Amsterdam (voorzitter)
- J.W.T. Allersma, zelfstandig interim-manager en adviseur en ex-directeur Syntus
- mevrouw mr.dr. A.E.H. Huygen, adviseur Twynstra Gudde.

Leden onderzoeksteam (in expertpanel)

- dr.ing. J.M. de Heer, partner Twynstra Gudde
- prof.dr. H.J. Meurs, directeur MuConsult en bijzonder hoogleraar mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling aan de Radboud Universiteit Nijmegen
- dr. E. Rosbergen, adviseur MuConsult.

4. Beschrijving groepen instrumenten

Concessiesystematiek

Een (openbaar vervoer-)concessie betreft het recht om met uitsluiting van anderen openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaald tijdvak. De concessiesystematiek biedt ruimte wat betreft het geografisch gebied (gebieds- of lijngebonden), de modaliteit(en) en de taken (ontwikkeling en/of uitvoering) waarop de concessie betrekking heeft. Inbreuk op de exclusiviteit kan worden gemaakt als daarmee geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de exploitatie van de concessie. Gedurende de concessieperiode monitoort de OV-autoriteit de uitvoering van de concessie.

De wetgever heeft gekozen voor concessies om de samenhang in netwerken te kunnen waarborgen en om middels kruissubsidiëring vanuit rendabele lijnen commercieel onaantrekkelijke lijnen in stand te kunnen houden. Bestaande vergunningen moesten binnen één jaar na inwerkingtreding van de wet in concessies worden omgezet.

Aanbestedingen

De Wp2000 introduceert een beheerste en gefaseerde vorm van marktwerking. Als streefbeeld is in de wet opgenomen dat per 1 januari 2004 35% van het stads- en streekvervoer moet zijn aanbesteed en per 1 januari 2006 100% van dit vervoer. Voor het vervoer verricht door gemeentelijke vervoerbedrijven is dit respectievelijk 1 januari 2006 en 1 januari 2007. Recentelijk zijn eerder genoemde tijdstippen met één (stads- en streekvervoer) of meerdere jaren (gemeentelijke vervoerbedrijven) verschoven. Ook voor gedecentraliseerde treindiensten geldt een aanbestedingsplicht. De fasering hiervan is afhankelijk van het moment waarop bevoegdheden overgaan naar de decentrale overheid.

De wetgever heeft ervoor gekozen om wat betreft de aanbestedingsprocedure aan te sluiten bij de Europese richtlijn Diensten, omdat deze richtlijn:

- de beste kansen voor heldere en eenduidige spelregels schept, en
- een gesloten systeem van selectiecriteria kent, hetgeen duidelijkheid voor de inschrijvers verschaft.

Aanbestedende overheden kunnen in principe kiezen uit een openbare procedure, een niet-openbare procedure (d.w.z. met voorselectie) of, in een beperkt aantal gevallen (bijvoorbeeld OV te water), een onderhandse onderhandelingsprocedure. Om de concurrentie eerlijk te laten verlopen moeten OV-autoriteiten een Programma van Eisen opstellen, waarin de voorwaarden zijn vastgelegd waaraan inschrijvers moeten voldoen.

Het Programma van Eisen omvat onder andere de beleidsmatige eisen waaraan een vervoerder moet voldoen, een beschrijving van de hoofdlijnen van het gewenste netwerk en de te benutten infrastructurele maatregelen. Om een zo gelijkwaardig mogelijk speelveld te creëren is de zittende vervoerder verplicht ten behoeve van een aanbesteding bepaalde informatie aan de concessieverlener beschikbaar te stellen. Besluitvorming over concessieverlening moet op grond van eenduidige, objectief toetsbare selectie- en gunningscriteria geschieden.

Positionering ontwikkel functie

De Wp2000 maakt onderscheid tussen drie verschillende functies:

- *de beleidsvoeringfunctie*. Deze omvat onder andere het formuleren van algemene doelstellingen ten aanzien van het verkeers- en vervoerbeleid, de afbakening van concessies en de gewenste algemene kenmerken van de aangeboden vervoerdiensten
- *de uitvoeringsfunctie*. Deze omvat de feitelijke uitvoering van de dienstregeling
- *de ontwikkel functie*. Deze omvat een breed scala aan taken, waaronder bijvoorbeeld invulling van het openbaar vervoeraanbod, tarievenbeleid, marketing, toegankelijkheid en sociale veiligheid.

De beleidsvoeringfunctie is de verantwoordelijkheid van de concessieverlenende overheid, terwijl de uitvoeringsfunctie bij uitstek een taak voor de vervoerders is. Ook de ontwikkel functie zou (op termijn) bij de vervoerder moeten komen te liggen. De Wp2000 bevat echter geen specifieke regelgeving met betrekking tot de verdeling van taken en verantwoordelijkheden rond de ontwikkel functie in brede zin. Wel bevat de wet enkele regels en voorschriften omtrent specifieke aspecten die behoren tot de ontwikkel functie.

Positie reiziger

De Wp2000 bevat een aantal regelingen die als doel hebben de positie van de reiziger in het krachtenveld met OV-autoriteiten en vervoerders te versterken. De Wp2000 regelt daarbij niet zozeer de invloed en rechten van individuele reizigers als wel de invloed en rechten van consumentenorganisaties die de belangen van (groepen) reizigers vertegenwoordigen.

Concurrentieverhoudingen

De Wp2000 verbiedt OV-autoriteiten een concessie te verlenen aan vervoerders waarvan de thuishoofmarkt niet voor andere in Nederland gevestigde vervoerders is opengesteld (reciprociteitsregel). Deze voorziening voorkomt dat gemeentelijke vervoerbedrijven misbruik kunnen maken van hun tijdelijk beschermde positie op de Nederlandse markt. Maar ook vervoerders gevestigd in een andere staat zijn van deelname aan een aanbesteding uitgesloten zolang wederkerigheid van de toegang tot de markt niet gewaarborgd is.

Gemeentelijke vervoerbedrijven mogen aan aanbestedingen deelnemen vanaf het moment dat de aanbesteding van het door hen verrichte openbaar vervoer is gepubliceerd. Bij niet-volledige openstelling van de thuismarkt mogen gemeentelijke vervoerbedrijven niet inschrijven op concessies met een omzet die groter is dan anderhalf keer de omzet van het opengestelde deel van de thuismarkt.

De Wp2000 bevat tevens artikelen die OV-autoriteiten verbiedt een concessie te verlenen aan een vervoerder wiens marktaandeel op de Nederlandse openbaar vervoermarkt groter is dan een nog nader te bepalen marktaandeel. Dit moet een overheersende positie van één of meerdere vervoerders op de openbaar vervoermarkt tegengaan. De betreffende marktmachtartikelen zijn echter nog niet in werking getreden.

Positie personeel

De Wp2000 verplicht de nieuwe vervoerder in geval van overgang van een concessie het directe en indirecte personeel, voor zover toewijsbaar aan deze concessie, met inbegrip van hun arbeidsvoorwaarden van de oude vervoerder over te nemen. Dit met het oog op:

- behoud van werkgelegenheid
- behoud van arbeidsvoorwaarden, en
- vermijden van ongelijke concurrentieposities van vervoerders.

De wet bevat richtlijnen voor de wijze waarop het aantal over te nemen personeelsleden moet worden vastgesteld alsmede een termijn waarbinnen betrokken vervoerder afspraken moeten maken over de feitelijke overdracht. Alleen arbeidsvoorwaarden vervat in collectieve arbeidsovereenkomsten en bedrijfsregelingen moeten worden overgenomen; vervoerders hoeven individuele regelingen die niet aan een CAO gekoppeld zijn niet over te nemen.

De verplichte overname geldt voor het stads- en streekvervoer en gedecentraliseerd regionaal spoorvervoer, maar niet voor CVV. Het gaat hierbij om een tijdelijke verplichting die tien jaar na inwerkingtreding van de Wp2000, op 1 januari 2011, eindigt. Zonder aanpassing van de wet gelden vanaf dat moment de reguliere wettelijke bepalingen.

Bekostiging

De Wp2000 regelt een aantal praktische zaken rond de bekostiging van het stads- en streekvervoer, zoals het feit dat OV-autoriteiten recht hebben op een bijdrage voor de exploitatie van het stads- en streekvervoer, de wijze waarop de bijdrage wordt vastgesteld en de verantwoording van de besteding van de bijdrage. Verder bevat de wet een experimenteerregeling op basis waarvan met ten hoogste zes concessieverleners meerjarenafspraken over de ontwikkeling van de rijksbijdrage gemaakt konden worden. Doel van deze meerjarenafspraken was OV-autoriteiten en vervoerders meer financiële zekerheid te bieden.

Vergunningen

De Wp2000 introduceert een onderscheid tussen de toegang tot het beroep van ondernemer in het personenvervoer (via vergunningen) en de toegang tot de markt voor openbaar vervoer (via concessiesystematiek). Voor het verrichten van openbaar of besloten busvervoer als hoofdactiviteit is een Collectief Personenvervoer Vergunning (CPV); voor het verrichten van busvervoer als nevenactiviteit volstaat een CPV onder beperkingen. Voor internationaal vervoer binnen de EU-landen is daarnaast een Communautaire Vergunning (CV) vereist.

Een vergunning wordt verleend aan een vervoerder die voldoet aan de eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid. De Inspectie Verkeer en Waterstaat beoordeelt nieuwe vergunningaanvragen en is bevoegd om bij ernstige overtredingen een verleende vergunning te schorsen of in te trekken. Bestaande ondernemingen hebben tot 2006 de gelegenheid hun oude vergunning in te ruilen voor een CPV.

Eisen aan bestuurders & materieel

De Wp2000 regelt, middels een algemene maatregel van bestuur, dat bussen alleen mogen worden bestuurd door personen die in het bezit zijn van een geneeskundige verklaring die niet ouder is dan vijf jaar. Aan het materieel zijn, middels een algemene maatregel van bestuur, eisen gesteld ten aanzien van onder andere de inrichting, de uitrusting en de keuring. Het gaat hierbij om minimumeisen. OV-autoriteiten kunnen zelf aanvullende eisen ten aanzien van deze uitvoeringsaspecten in een concessie opnemen.

Gemeentelijke vervoerbedrijven

Binnen de Wp2000 nemen gemeentelijke vervoerbedrijven een aparte positie in. Hierboven is reeds aangegeven dat de Wp2000 gemeentelijke vervoerbedrijven van deelname aan aanbestedingen uitsluit zolang het openbaar vervoer op de thuismarkt niet in voldoende mate is aanbesteed. Aanbesteding van het door gemeentelijke vervoerbedrijven verrichte openbaar vervoer is voorzien, zij het dat hiervoor andere termijnen gelden. De Minister van Verkeer en Waterstaat kan tijdelijk en onder voorwaarden ontheffing verlenen van de plicht om tram- of metrovervoer aan te besteden.

Om als gemeentelijk vervoerbedrijf op de eigen concessie(s) in te mogen schrijven, is scheiding van opdrachtgeverschap en eigenaarschap noodzakelijk. Dit om onafhankelijke concessieverlening te kunnen waarborgen. De Memorie van Toelichting en een recent kabinetsstandpunt inzake gemeentelijke vervoerbedrijven zien verzelfstandiging hiervoor als meest geëigende weg.

Tenslotte bevat de Wp2000 bevat gedrageregels die moeten voorkomen dat gemeentelijke vervoerbedrijven hun beschermde positie op de thuismarkt misbruiken om hun concurrentiepositie te versterken op de markten voor besloten busvervoer, taxivervoer of aanverwante activiteiten die niet direct samenhangen met het verrichten van openbaar vervoer (kruissubsidiëring).

Besloten busvervoer

Met de inwerkingtreding van de Wp2000 zijn marktregulerende bepalingen ten aanzien van het besloten busvervoer komen te vervallen. De oude Wet personenvervoer bevatte een capaciteitstoets die ruïneuze concurrentie door overcapaciteit moest voorkomen en de kwaliteit van het besloten busvervoer moest waarborgen. Daarnaast stelde de oude Wet personenvervoer als eis dat het personeel dat werd ingezet in dienst van de besloten busvervoerder moest zijn.

5. Overige aandachtspunten

Naast de hoofdpunten voor verbetering die in hoofdstuk 6 nader zijn uitgewerkt, is in de factsheets ten aanzien van de invulling en toepassing van de Wp2000 nog een groot aantal kleinere punten voor verbetering aangegeven. Tabellen B5.1 t/m B5.11 geven deze punten beknopt weer. Voor meer informatie verwijzen wij naar de factsheets.

Tabel B5.1 Overige aandachtspunten Concessiesystematiek

<p><i>Wetswijzigingen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - afstemming bereiken tussen Wp2000 en Faillissementswet ten aanzien van eigendomsrechten van een concessie <p><i>Beleidsveranderingen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - verdelingssystematiek van reizigersopbrengsten zodanig aanpassen dat deze de minimale concessieomvang niet meer beïnvloedt - meer prioriteit geven aan internationaal grensoverschrijdend busvervoer
--

Tabel B5.2 Overige aandachtspunten Aanbestedingen

<p><i>Wetswijzigingen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - de aanbestedingsprocedure voor OV te water in overeenstemming brengen met die in het stads- en streekvervoer (wetsverandering) <p><i>Beleidsveranderingen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - bij het opstellen van selectiecriteria rekening houden met (ongewenste) gevolgen voor toetreding (beleidsverandering) - gunningscriteria meer relateren aan beleidsdoelen (beleidsverandering)

Tabel B5.3 Overige aandachtspunten Positionering ontwikkelfunctie

<p><i>Wetswijziging</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - jurisprudentie omtrent vaststelling en wijziging dienstregeling in Wp2000 verwerken

Tabel B5.4 Overige aandachtspunten Positie reiziger

<p><i>Wetswijziging</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - duidelijkheid scheppen omtrent de bevoegdheden van BOA's (m.n. VIC'ers) in relatie tot de identificatieplicht

Tabel B5.5 Positie personeel

Wetswijziging

- relevante jurisprudentie verwerken in Wp2000

Beleidsverandering

- bevorderen van de totstandkoming van één overkoepelende CAO voor het hele OV (of collectief personenvervoer)
- hanteren van een voldoende lange periode tussen de gunning en start van een concessie zodat er voldoende tijd is om de feitelijke overdracht van personeel goed te regelen

Tabel B5.6 Concurrentieverhoudingen

Wetswijzigingen

- toetsing inhoudelijke juistheid van de verklaring inzake art. 69, lid 5 Wp2000

Beleidsveranderingen

- terughoudendheid bij het verlenen van een ontheffing van de verplichting tot aanbesteding bij specifieke omstandigheden vanwege de eventueel verstorende werking voor de markt
- heroverwegen in hoeverre het wenselijk is dat GVB' en niet via dochterbedrijven aan aanbestedingen mee kunnen doen, terwijl dit voor buitenlandse vervoerders waarvan de thuismarkt voor Nederlandse vervoerders gesloten is, wel mogelijk is

Tabel B5.7 Bekostiging

Geen

Tabel B5.8 Vergunningen

Wetswijzigingen

- de persoon waaraan de eis van vakbekwaamheid wordt gesteld; moet dit degene zijn “*die permanent en daadwerkelijk leiding geeft*” of degene die het vervoer daadwerkelijk uitvoert
- de mogelijkheid om door de inzet van ‘stromannen’ aan de eisen van betrouwbaarheid en vakbekwaamheid te voldoen
- de eis van kredietwaardigheid is (veel) hoger dan de Europees eis zonder dat dit absolute garanties biedt dat een vervoerder niet failliet gaat (case MTI). Probleem daarbij is dat de toets op deze eis een momentopname betreft en de financiële situatie de volgende dag alweer gewijzigd kan zijn
- regelen op welk moment een vergunning in geval van een faillissement komt te vervallen

Tabel B5.9 Eisen aan bestuurders & materieel

Wetswijziging

- koppeling geneeskundige verklaring aan rijbewijs D
- exclusiviteit afgeven geneeskundige verklaring door arbodienst
- oneigenlijk gebruik bussen bestemd voor openbaar vervoer (met staanplaatsen) voor besloten busvervoer
- beperking mogelijkheden tot innovatie door stringente (Europese) regelgeving

Tabel B5.10 Gemeentelijke vervoerbedrijven

Wetswijzigingen

- status van voormalige gemeentelijke vervoerbedrijven waarvan de aandelen zijn vervreemd (i.c. GVB Groningen en Stadsbus Maastricht)
- Positie van gemeentelijke vervoerbedrijven waarvan de aandelen zijn verkocht aan een ander gemeentelijk vervoerbedrijf (i.c. Stadsvervoer Dordrecht)

Tabel B5.11 Besloten busvervoer

Beleidsveranderingen

- structurele aandacht voor ontwikkelingen rond het besloten busvervoer middels het verzamelen van een aantal relevante gegevens (denk aan aantal bedrijven, omzet, werknemers, faillissementen, e.d.)
- aandacht voor de eventuele effecten van het loslaten van de verplichting dat personeel in dienst moet zijn van de vergunninghouder (STO-pas) voor het percentage zwartwerkers in de sector
