

**Decentralisatie en marktwerking in het openbaar vervoer:
De ervaringen tot nu toe stemmen hoopvol**

Henk Meurs, MuConsult/Radboud Universiteit Nijmegen

Edward Rosbergen/MuConsult Amersfoort

Arjen Stoelinga/AVV Rotterdam

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2004,

25 en 26 november 2004, Zeist

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Opzet onderzoek	2
3. Decentralisatie Regionaal Spoorvervoer	4
3.1 Historie	4
3.2 Doelstellingen	5
3.3 Realisatie van de doelstellingen	6
3.4 Randvoorwaarden voor succesvolle decentralisatie?	7
4. Introductie van marktwerking in het OV	8
4.1 Historie	8
4.2 Doelstellingen	9
4.3 Realisatie van doelstellingen	10
4.4 Randvoorwaarden voor een succesvolle invoering van marktwerking	13
5. Conclusies	15
5.1 Decentralisatie	15
5.2 Introductie van marktwerking	16

Samenvatting

Decentralisatie en marktwerking in het openbaar vervoer: De ervaringen tot nu toe stemmen hoopvol

In deze bijdrage wordt verslag gedaan van het onderzoek gericht op de evaluatie van decentralisatie van het regionaal spoorvervoer en de invoering van marktwerking in het regionaal openbaar vervoer. Uit het onderzoek komt naar voren dat:

- ▶ Door de wijze waarop de decentralisatie van verantwoordelijkheden over het regionale spoorvervoer is opgepakt, zijn enkele maar nog niet alle potentiële voordelen van decentralisatie gerealiseerd;
- ▶ De invoering van marktwerking heeft geleid tot een aanzienlijke verbetering van de efficiency. Deze efficiencywinst is doorgaans gebruikt om de dienstverlening te verbeteren, veelal door uitbreiding van het aanbod. De sociale functie van het OV is dan ook vaak versterkt, zonder dat dit tot een toename van het aantal reizigers heeft geleid en/of forse verhoging van de kostendekkingsgraad.

Summary

Decentralisation of public transport and market mechanism: the experiences seem to be hopeful

This contribution presents the results of research evaluating the decentralisation of regional public transport and the introduction of competition for concessions. Results show that:

- ▶ Some of the potential advantages of decentralisation have been realised, but not all;
- ▶ Public service tendering yields efficiency-gains, which have been used to increase the amount of service hours, especially in low use areas. The social function of public transport has been enhanced. However, the patronage did not increase substantially, neither did the share of revenues in the total cost of public transport.

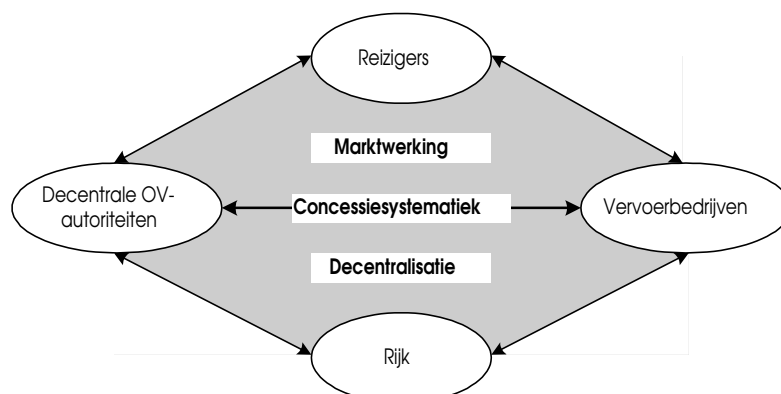
1. Inleiding

Om de aantrekkelijkheid en efficiency van het OV te vergroten is afgelopen jaren een breed pakket aan maatregelen getroffen. De meest ingrijpende maatregelen zijn:

- ▶ **Decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden**, inclusief bijbehorende middelen, voor interlokaal busvervoer en regionaal spoorvervoer van de rijksoverheid naar decentrale overheden. Horizontale en verticale afstemming van het beleid moet het fundament van het openbaar vervoer versterken.
- ▶ **Het uitgeven van concessies in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer**. Deze vervangen de oude overeenkomsten tussen overheden en vervoerbedrijven en geven een vervoerbedrijf het recht om gedurende een bepaalde periode openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied (met uitsluiting van andere bedrijven).
- ▶ **Marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer**. De verwachting is dat aanbesteding openbaarvervoerbedrijven zal stimuleren meer gebruik te maken van hun marktkennis, creativiteit en innovatiekracht. Dit zal resulteren in een beter OV-product in termen van kwaliteit, gebruik en rendement.

De decentralisatie betreft een wijziging in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de aansturing van vervoerbedrijven tussen Rijk en decentrale overheden. De concessiesystematiek vormt een nieuwe basis voor de relatie tussen decentrale overheden en vervoerbedrijven. Tenslotte grijpt marktwerking vooral in op de relatie tussen reizigers, vervoerbedrijven en decentrale overheden (zie ook figuur 1).

Figuur 1: Decentralisatie, concessiesystematiek en marktwerking in onderling verband



Om zicht te krijgen op de effecten van deze maatregelen heeft de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat vanaf 1998 onderzoek laten uitvoeren

dat tot doel heeft de eerste cases op het gebied van decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer te evalueren. De vragen die tijdens het evaluatieonderzoek centraal staan, luiden als volgt:

1. *Wat zijn de effecten van decentralisatie van regionaal spoorvervoer en invoering van marktwerking in het stads- en streekvervoer en het regionale spoorvervoer*
2. *Hoe verlopen processen¹ van decentralisatie van regionaal spoorvervoer en invoering van marktwerking bij het regionale spoor-, stads- en streekvervoer*

De uitkomsten van het evaluatieonderzoek zullen bijdragen in besluitvorming inzake (i) de decentralisatie van verantwoordelijkheden ten aanzien van regionaal spoorvervoer naar decentrale overheden en (ii) continuering van het proces van marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer. Deze bijdrage geeft een overzicht van de resultaten van het onderzoek dat is uitgevoerd door MuConsult (MuConsult 2004).

2. Opzet onderzoek

Het onderzoek waarover wordt gerapporteerd bestond uit de volgende onderdelen:

- ▶ Een vervoerkundig onderzoek, om de effecten van decentralisatie en marktwerking op (de kwaliteit van) het aanbod van openbaar vervoer (zowel efficiency als innovatie) vast te stellen.
- ▶ Een consumentenonderzoek, om ontwikkelingen in (i) de vraag naar openbaar vervoer en (ii) de waardering van de reiziger voor de kwaliteit van dat openbaar vervoer in kaart te brengen.
- ▶ Een financieel onderzoek, om vast te stellen in hoeverre veranderingen rond het openbaar vervoer hebben geleid tot een verbetering van de efficiëntie en de effectiviteit van dat openbaar vervoer.
- ▶ Een procesmatig onderzoek, om te bepalen welke factoren in een gebied een positieve dan wel een negatieve bijdrage hebben geleverd aan de overdracht van verantwoordelijkheden met betrekking tot de regionale treindiensten en bij de overname van het openbare bus- en spoorvervoer door een nieuwe exploitant.

¹ Deze evaluatie concentreert zich op de interacties tussen betrokken partijen (rijk, decentrale overheden en vervoerbedrijven) en besteedt maar in beperkte mate aandacht aan interne processen.

In het onderzoek is aandacht besteed aan de ontwikkelingen in de volgende gebieden:

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

In onderstaande tabellen is een aantal belangrijke kenmerken van de onderzoeksgebieden weergegeven.

Tabel 1a: Kenmerken onderzoeksgebieden

Onderzoeks-gebied	Type marktwerking	Concessiehouder	Ontwikkelings-functie ten tijde van de aanbesteding	Concessieduur
Gelderland	Onderhandse gunning	Syntus BV	Bij vervoerbedrijf	Eerst 5 + 5 jaar, inmiddels 10 jaar
Fryslân	Onderhandse gunning	NoordNed Personenvervoer BV	Bij provincie en vervoerbedrijf	5 + 1 jaar
Groningen	Aanbesteding	Combinatie VEONN (nu ARRIVA) en NS Reizigers, ondergebracht bij NoordNed Personenvervoer BV	Bij provincie	5½ jaar
Leeuwarden	Aanbesteding	ARRIVA	Bij gemeente en vervoerbedrijf	6 jaar
Zuid-Holland	Aanbesteding met prekwalificatie	Connexxion NV	Bij provincie	6 jaar

Tabel 1b: Enkele kenmerken van de concessies in onderzoeksgebieden

Onderzoeksgebied	Type OV	Concessiegebied	Omzet ¹
Gelderland	Geïntegreerd bus- en treinsysteem	Achterhoek (excl. Arnhem – Doetinchem)	€ 17,0 miljoen
Fryslân	Geïntegreerd bus- en treinsysteem	Noord- en Zuidwest-Fryslân (= 65% van het streekvervoer in Fryslân)	€ 32,0 miljoen
Groningen	Treindiensten	Drie regionale treindiensten	€ 13,5 miljoen
Leeuwarden	Stadsvervoer	Ster- en Servicenet (voor het aanvullende CVV-net is een aparte overeenkomst afgesloten)	€ 4,5 miljoen
Zuid-Holland	Streekvervoer	Hoeksche Waard en Goeree Overflakkee (= 25% van het streekvervoer in Zuid-Holland)	€ 14,0 miljoen

¹ Omzet is gedefinieerd als reizigersopbrengsten plus exploitatiebijdrage.

Om de effecten van deze ontwikkelingen in kaart te kunnen brengen is in elk onderzoeksgebied een uitgebreide voormeting, een uitgebreide nameting en een beperkte nameting gehouden.

3. Decentralisatie Regionaal Spoorvervoer

3.1 Historie

De afgelopen jaren zijn de eerste stappen gezet op het gebied van decentralisatie van openbaar vervoer, te weten:

1. Overdracht van bevoegdheden inzake het interlokale openbaar vervoer over de weg naar Kaderwetgebieden en provincies. De overdracht naar Kaderwetgebieden heeft formeel plaatsgevonden in 1996; de provincies volgden in 1998. Het gaat daarbij met name om de bevoegdheid tot het sluiten van overeenkomsten voor de exploitatie van stads- en streekvervoer, waarmee de OV-autoriteit in belangrijke mate de omvang en kwaliteit van het stads- en streekvervoer kan bepalen. De effecten van dit beleid zijn eerder geëvalueerd op basis van experimenten in de noordelijke provincies (AVV, 1999);
2. Overdracht van verantwoordelijkheden ten aanzien van regionale, onrendabele, treindiensten naar provincies en Kaderwetgebieden. Het gaat hierbij om de verantwoordelijkheid om contracten af te sluiten voor de exploitatie van de betreffende treindiensten, waardoor de betreffende overheid een grote invloed kan uitoefenen op de omvang van het aanbod.

Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat bij deze decentralisatie tegelijk ook een vorm van centralisatie is toegepast: een aantal (zogenaamde BOS-) steden met eigen bevoegdheden ten aanzien van het stadsvervoer, heeft hun bevoegdheden moeten overdragen naar de

provincie.

Decentralisatie van spoorvervoer heeft betrekking op treindiensten die NS in 1996 heeft aangewezen als zijnde onrendabel. Deze zogeheten contractsectorlijnen hebben in principe geen sterke samenhang met het landelijke net, maar let wel: de selectie heeft vooral plaatsgevonden op financiële gronden, en in veel mindere mate op basis van vervoerkundige criteria. Voor zover verantwoordelijkheden voor bepaalde contractsectorlijnen nog niet zijn overgedragen aan decentrale overheden, heeft NS hierover afzonderlijke exploitatieafspraken gemaakt met de rijksoverheid. Wellicht ten overvloede kan hier nog worden gemeld dat de decentralisatie alleen de exploitatie van de treindiensten omvat en niet het eigendom en beheer van de betreffende spoorlijnen. Dat blijft vooralsnog een taak van de rijksoverheid. Sinds 2003 is deze taak ondergebracht bij ProRail.

3.2 Doelstellingen

Decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van het regionale spoorvervoer dient verschillende doelen. De Rijksnota “Derde eeuw spoor” noemt een aantal doelen:

- A1. ***Betere integratie van het regionale vervoer.*** Dit zou onder meer moeten leiden tot een aantrekkelijker OV-product voor de reiziger en een efficiëntere bedrijfsvoering van het OV. Voor reizigers gaat het daarbij onder meer om kortere ritten, betere overstappen (zowel regulier als bij calamiteiten), kaartintegratie en/of betere (lees: integrale) reisinformatie. Voor de bedrijfsvoering door OV-bedrijven gaat het om een hogere efficiency, die zich uit in een hogere kostendekkingsgraad.
- A2. ***Rationelere inzet van de modaliteiten.*** Decentrale overheden krijgen door decentralisatie een stimulans om op bedrijfseconomische en maatschappelijke criteria afwegingen te maken tussen de inzet van treinen dan wel bussen op specifieke relaties. Indien de instandhouding van een regionale treindienst duurder is dan de vervanging door een busdienst kan de decentrale overheid desgewenst extra middelen inzetten voor instandhouding van de regionale treindienst.
- A3. ***Betere afstemming met andere onderdelen van het regionale verkeers- en vervoerbeleid.*** Het kunnen inzetten van de extra opbrengsten van het spoorvervoer voor verbetering van het OV-product in de eigen regio, kan een stimulans zijn om het regionale verkeer- en vervoerbeleid sterker te richten op het stimuleren van het gebruik van het openbaar

vervoer.

A4. Verbetering van de efficiency c.q. verhoging van de kostendekkingsgraad. Dit punt moet worden gerealiseerd in samenhang met openbare aanbesteding van treindiensten (en wordt daar waarschijnlijk veel meer door beïnvloed).

Decentrale overheden in de onderzoeksgebieden streven primair instandhouding van bestaande treindiensten na. Daarnaast zijn er overheden die streven naar betere afstemming. Rationalisatie en afstemming met andere onderdelen van het regionale verkeers- en vervoerbeleid is geen geformuleerde doelstelling van de decentrale overheden. Doelen van Rijk en decentrale overheden komen dus niet overeen.

3.3 Realisatie van de doelstellingen

De experimenten op het gebied van decentralisatie van regionaal spoorvervoer hebben (de eerste jaren) nog maar beperkt geleid tot de effecten die de rijksoverheid ermee beoogde. Het belangrijkste effect is dat bestaande treindiensten zijn gehandhaafd. Daarnaast zien we dat:

- ▶ In de Achterhoek (Gelderland) zowel de reiziger als het vervoerbedrijf geprofitteerd hebben van de decentralisatie. De reiziger heeft een betere afstemming gekregen van trein- en busdiensten, in het algemeen en bij vertragingen; het vervoerbedrijf heeft de kostendekkingsgraad weten te verhogen. Doordat voor dezelfde exploitatiebijdrage een beter en uitgebreider OV-aanbod is gerealiseerd, is tevens sprake van maatschappelijke efficiencyverbetering.
- ▶ In Fryslân spoorvervoerder NoordNed heeft laten zien dat het niet meer strikt scheiden van spoor- en busvervoer nieuwe kansen biedt: een gebrek aan vervoercapaciteit in de spits is opgelost met de inzet van een busdienst voor scholieren (de Collegeliner). Ook dit bevordert de efficiency van het OV.

Decentralisatie is verder gepaard gegaan met een grotere betrokkenheid van de betreffende provincies bij de uitvoering van het regionale spoorvervoer. Decentrale overheden zijn niet alleen in staat, maar ook bereid om snel en adequaat op lokale wensen en problemen te reageren. Dit heeft er ongetwijfeld mee te maken dat lokale bestuurders meer en eerder verantwoording moeten afleggen over de keuzes die ze maken.

Decentrale overheden zijn echter niet zonder meer in staat bij vervoerbedrijven een substantiële kostenbesparing op de exploitatie af te dwingen. Wel levert de decentralisatie een toename van de beheerslast op. Daarbij komt dat de manier waarop vervoerbedrijven verantwoording moeten afleggen over de wijze waarop ze hun verplichtingen nakomen, doorgaans niet goed is geregeld. In een aantal gevallen is men nog volledig afhankelijk van informatie van het vervoerbedrijf.

Verder wordt geconstateerd dat de verleiding voor decentrale overheden groot blijft om voor de financiering van wensen naar de rijksoverheid te stappen. Dit is terug te voeren op het feit dat provincies maar beperkt eigen financiële middelen kunnen genereren. Erg succesvol is deze strategie echter niet: de rijksoverheid gaat op de meeste verzoeken niet in.

Tenslotte is de decentralisatie ook een ingrijpend proces, dat veel inspanningen van een provincie vraagt, op een terrein waarop nog nauwelijks expertise was opgebouwd. Grote veranderingen hadden op voorhand dan ook niet binnen enkele jaren mogen worden verwacht. De betrokken overheden hebben intussen wel veel geleerd van de experimenten, bijvoorbeeld ten aanzien van onderwerpen als kaartautomaten en verkooppunten, de toedeling van spoorwegcapaciteit en spoorwegveiligheid. Deze ervaringen kunnen ook voor andere decentrale overheden bruikbaar zijn.

3.4 Randvoorwaarden voor succesvolle decentralisatie?

Aan de randvoorwaarden voor een succesvolle decentralisatie van verantwoordelijkheden ten aanzien van regionale treindiensten is slechts gedeeltelijk voldaan. Dit heeft deels te maken met medespeler NS, die een sterke positie op de nationale markt voor het spoorvervoer inneemt en van daaruit zijn macht in de regio kan laten gelden. Dat zien we goed bij de netwerkeffecten. Daar ontstonden al gauw een aantal problemen, waarvan uiteindelijk slechts een deel naar tevredenheid van alle partijen is opgelost. Goed afgelopen zijn de verdeling van kaartopbrengsten en het verkrijgen van materieel door regionale vervoerbedrijven. Een aantal punten is problematisch, zoals de afstemming van dienstregelingen en het openhouden van verkooppunten. Voor andere vraagstukken konden oplossingen worden gevonden, zoals de inkoop van materieel-onderhoud. En met de komst van de OV-Chipcard is de verwachting dat regionale vervoerbedrijven qua tariefstelling minder afhankelijk van NS zullen zijn. Nu

voelen zij zich gedwongen het tarievenbeleid van NS te volgen.

Afgezien van de rol van de NS, beperken ook overheidsvoorschriften de markt-mogelijkheden van de vervoerbedrijven en daarmee de beleidsmogelijkheden van de decentrale overheden. Een voorbeeld is het niet tot stand kunnen komen van het eigen kaart- en tarievenstelsel als gevolg van de eis van kaartintegratie, waardoor de eigen tarieven per definitie lager moeten liggen dan de NVB- en NS-tarieven (anders zouden de eigen tarieven voor reizigers niet interessant zijn). Overigens heeft de rijksoverheid de decentrale overheden financieel gecompenseerd voor de kosten die aan handhaving van NS-vervoerbewijzen verbonden waren.

Van een duidelijke verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en macht is niet volledig sprake, maar echte problemen heeft dit in de onderzoeksperiode niet opgeleverd. De scheiding van bevoegdheden ten aanzien van eigendom en beheer van de spoorweginfrastructuur enerzijds en de exploitatie van de treindiensten anderzijds kan een probleem worden wanneer decentrale overheden in toenemende mate geacht worden zelf te investeren in aanpassingen en uitbreidingen van de spoorweginfrastructuur die voor het regionale spoorvervoer noodzakelijk worden geacht, maar die niet voldoen aan de rijkscriteria. Overigens is ProRail genegen gezamenlijk naar oplossingen te zoeken.

Voor wat betreft de overdracht van voldoende financiële middelen en kennis zijn in de experimenten geen problemen opgetreden. De extra benodigde inzet was en is relatief beperkt voor de betrokken provinciale organisaties. Een potentieel probleem is wel dat decentrale overheden nauwelijks mogelijkheden hebben om eigen financiële middelen te genereren voor de exploitatie van regionaal openbaar (spoor)vervoer.

4. Introductie van marktwerking² in het OV

4.1 Historie

De invoering van marktwerking in het openbaar vervoer vloeit voort uit adviezen³ van de Commissie Brokx. De Commissie Brokx constateert dat het openbaar vervoer alsmaar meer

² We wijzen erop dat in deze evaluatie van een ruime definitie van het begrip “marktwerking” is uitgegaan. Niet alleen aanbestedingen, maar ook onderhandse gunningen met dreiging van een aanbesteding worden gezien als een vorm van marktwerking.

³ De twee adviezen die voor deze evaluatie het meest relevant zijn, zijn:

1. Commissie-Brokx, Ontvlechting en verzakelijking in het openbaar vervoer, 's-Gravenhage, 1993.
2. Commissie-Brokx, Marktwerking in het openbaar vervoer, 's-Gravenhage, 1995.

beslag legt op de overheidsmiddelen en dat het één van de zwaarst gereguleerde sectoren van Nederland is. In 1993 brengt de commissie advies uit over ontvlechting: de beleidsvoeringfunctie moet een taak van de overheid blijven, terwijl de ontwikkeling en exploitatie van netwerken in handen van marktondernemingen zouden moeten komen te liggen. In 1995 geeft de commissie een vervolgadvis over invoering van marktwerking. Hierbij pleit ze voor concurrentie *om* de weg in plaats van *op* de weg. Dit betekent dat bedrijven kunnen dingen naar concessies die gedurende de looptijd het recht geven op het verzorgen van openbaarvervoerdiensten in een bepaalde regio of op een bepaalde corridor. In zijn standpunt “Naar een innovatief en klantgericht stads- en streekvervoer” (1995) neemt het Kabinet de adviezen van de Commissie Brokx in hoofdlijnen over. Eerste ervaringen zijn opgedaan in Zuidwest-Limburg en op Noord-Beveland (MuConsult, 1999). De ervaringen die met deze experimenten zijn opgedaan, zijn gebruikt om te komen tot een nieuwe Wet Personenvervoer, die in 2000 aan de Tweede Kamer is aangeboden, de Wp2000.

4.2 Doelstellingen

De rijksoverheid heeft voor het openbaar vervoer de volgende hoofddoelstellingen geformuleerd in de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000):

- A1. Toename van het aantal reizigers, selectief en regionaal gedifferentieerd, om de bereikbaarheid en vitaliteit van, met name, stedelijke gebieden te verbeteren.
- A2. Verhoging van de efficiency, en daarmee van de kostendekkingsgraad.
- A3. Waarborging van de sociale functie.

Niet alleen decentralisatie moet bijdragen aan het realiseren van deze hoofddoelstellingen, maar zeker ook marktwerking. Aanbestedingen van exploitatieconcessies zouden vervoerbedrijven stimuleren tot een bedrijfsmatiger optreden. Marktkennis, creativiteit en innovatiekracht worden hiermee immers geprikkeld, met als resultaat een beter OV-product in termen van kwaliteit, gebruik en rendement.

De drie genoemde hoofddoelstellingen zijn uitgewerkt in een aantal afgeleide doelen die het fundament leggen voor deze hoofddoelen:

- B1. Verbetering van het voorzieningenniveau.
- B2. Verhoging van de subjectieve kwaliteitsbeleving van de reiziger.

B3. Vergroting van de gerichtheid op de klant.

B4. Versterking van het innovatief vermogen van het vervoerbedrijf.

4.3 Realisatie van doelstellingen

Ervaringen in de eerste gebieden waar vormen van marktwerking zijn geïntroduceerd, wijzen erop dat marktwerking een succesvol instrument is om de efficiency van het openbaar vervoer te verbeteren. Dit geldt met name voor de openbare aanbestedingen en in mindere mate voor de onderhandse gunningen. In een groot aantal gevallen is de efficiencywinst gebruikt om het bestaande openbaar vervoeraanbod uit te breiden (zie ook tabellen 2a en 2b). In Groningen is ze gebruikt om de Rijksbijdrage aan regionaal spoorvervoer te verminderen.

Tabel 2a: Ontwikkelingen OV-aanbod

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

Tabel 2b: Ontwikkelingen OV-aanbod (vervolg)

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

De uitbreiding van het vervoeraanbod heeft geleid tot extra reizigers (zie tabel 3). Meestal blijft de procentuele toename van het aantal reizigers overigens achter bij de procentuele uitbreiding van het aanbod. Het gevolg is dat zowel in de gebieden waar onderhands is gegund als in de gebieden waar is aanbesteed de effectiviteit is afgenomen en de kostendekkingsgraad niet is verbeterd. Uitzonderingen zijn:

1. de Achterhoek, waar het extra openbaar vervoeraanbod voor een belangrijk deel is ingezet ter versterking van de verbindende lijnen en wel een (forse) toename van zowel het bus-

als het treingebruik valt te constateren; en

2. Groningen, waar de efficiencyverbetering is benut om de exploitatiebijdrage voor het regionale spoorvervoer te verlagen, hetgeen gepaard is gegaan met een substantiële verhoging van de kostendeckingsgraad.

Tabel 3: Belangrijkste ontwikkelingen in het gebruik van het openbaar vervoer na invoering marktwerking

Onderzoeksgebied	Busgebruik	Treingebruik
Gelderland	+	++
Fryslân	+	+
Groningen	Nvt	+
Leeuwarden	-	Nvt
Zuid-Holland	-	Nvt

(+ = toename, ++ = toename van meer dan 10%, - = afname)

Eén van de verklaringen is dat de extra middelen vaak gebruikt worden om het aantal ritten op stille plekken en momenten uit te breiden. Zo is deze winst in Fryslân gebruikt om 's avonds en in het weekend extra ritten aan te bieden. Daar is de sociale functie van het openbaar vervoer duidelijk verbeterd. Een andere verklaring is dat vervoerbedrijven nog niet erg klantgericht opereren, maar zich vooral laten leiden door de wensen van hun opdrachtgever omdat zij op die manier een aanbesteding kunnen winnen.

Naast uitbreiding van het vervoeraanbod heeft de introductie van marktwerking in het openbaar vervoer tot meer veranderingen geleid in uitvoering en de organisatie. Daarbij moet gedacht worden aan kortere en snellere ritten over hetzelfde traject, verbeteringen in de dienstverlening, nieuw materieel en multi-inzetbaarheid van personeel.

In het algemeen weten busreizigers deze veranderingen te waarderen (tabel 4) al leidt deze hogere waardering dus niet altijd tot hogere reizigersaantallen. Noordelijke treinreizigers zijn minder tevreden. Hier spelen de capaciteitsproblemen waar NoordNed mee te kampen heeft (gehad) en de vervanging van de vaste conducteur door mobiele serviceteams een rol. Treinreizigers die met Syntus reizen nemen daarentegen wel een verbetering van de kwaliteit waar.

Onderzoeks- gebied	Bus	Trein
Gelderland	Verbeterd (van 82% naar 86% (zeer) tevreden reizigers)	Verbeterd (van 65% naar 72% (zeer) tevreden reizigers)
Fryslân	Constant (van 80% naar 81% (zeer) tevreden reizigers)	Verslechterd (van 80% naar 76% (zeer) tevreden reizigers)
Groningen	N.v.t.	Verslechterd (van 82% naar 55% (zeer) tevreden reizigers)
Leeuwarden	Verbeterd (van 84% naar 89% (zeer) tevreden reizigers)	N.v.t.
Zuid-Holland	Verbeterd (van 80% naar 83% (zeer) tevreden reizigers)	N.v.t.

Tabel 3: Ontwikkelingen in waardering reizigers

Uitgaande van de huidige markt maakt de exacte wijze van aanbestedingen, met of zonder prekwificatie, niet veel uit. Verder heeft de evaluatie geen duidelijkheid kunnen verschaffen over het nut van aanbesteding versus onderhandse gunning van unimodale versus multimodale concessies.

De ervaringen met uitbesteding van de ontwikkelingsfunctie aan vervoerbedrijven of het in eigen beheer uitvoeren van deze functie door decentrale overheden, zijn niet eenduidig. Uitbesteding levert minder innovatie op dan men verwacht. Vervoerbedrijven stellen hier tegenover dat concessies vaak weinig motivatie voor innovatie bevatten, dat innovatie bij de beoordeling van offertes nauwelijks een rol speelt en dat innovaties vaak een langere terugverdienperiode hebben dan de concessieduur. In eigen beheer ontwikkelen decentrale overheden meer ideeën. Vervoerbedrijven volgen die ook grotendeels op, zelfs als zij daar zelf weinig heil in zien. Het probleem is dat die ideeën inderdaad lang niet altijd het effect hebben, in termen van reizigersaantallen, waarop decentrale overheden rekenen.

De concessiegebieden in de vijf cases zijn met name voor de Nederlandse (besloten bus) vervoerbedrijven te groot. Kleine en middelgrote vervoerbedrijven kunnen in de grootste gebieden nauwelijks meer hun diensten aanbieden, omdat de investeringsrisico's die daarmee samenhangen te groot zijn (voor henzelf en voor de kredietverschaffer). En ook voor de grote(re) vervoerbedrijven zijn er grenzen aan de maximale omvang die een concessie mag hebben.

Naast de omvang van het concessiegebied is ook de concessieperiode bepalend voor de

financiële risico's die vervoerbedrijven lopen. Beide factoren hebben een sterke relatie met de eisen die decentrale overheden stellen aan het materieel dat ten behoeve van de exploitatie moet worden ingezet (zie ook de volgende paragraaf).

Veel overheden doen onvoldoende aan het beheer van de concessies die ze uitgeven. Dit is echter wel van groot belang voor blijvend succes van een aanbesteding of onderhandse gunning. Zo zien de bij de vijf cases betrokken OV-autoriteiten maar in beperkte mate toe op tijdige aanlevering en juistheid van gegevens. Daarbij bleek in één geval dat niet alle aangeleverde gegevens correct waren en is de betrokken OV-autoriteit ertoe overgegaan deze gegevens zelf te verzamelen; met name omdat deze gegevens de basis voor een boeteregeling vormen.

4.4 Randvoorwaarden voor een succesvolle invoering van marktwerking

Bij de verklaring van de effecten die tot op heden met marktwerking zijn bereikt is een belangrijke vraag in welke mate is voldaan aan de randvoorwaarden die bepalend zijn voor een succesvolle invoering van marktwerking. In het onderzoek is een aantal randvoorwaarden onderzocht.

Zowel bij het bus- als het spoorvervoer zien we dat een beperkt aantal vervoerbedrijven op concessies inschrijft. Uit onderzoek (MuConsult 2003) blijkt dat bij de bus veel meer partijen overwegen in te schrijven, maar daar om uiteenlopende redenen van af zien. Het gaat bijvoorbeeld om de (commotie over de) bezuinigingen op de exploitatiebijdrage, de verplichte overname van personeel, de CAO voor het buspersoneel en de te hoge financiële risico's. Bij de trein is geen onderzoek gedaan naar de redenen van het kleine aantal inschrijvers, maar een belangrijke reden is in ieder geval de hoge investeringen in materieel die nodig zijn om een treindienst te kunnen exploiteren.

Ook de financiering van de sector is een punt van zorg. Het aantrekken van extra reizigers is voor bedrijven alleen interessant wanneer de extra opbrengsten uit de kaartverkoop direct ten goede van het vervoerbedrijf vallen en ook duidelijk hoger zijn de kosten die hiermee gemoeid zijn. In de praktijk blijkt het voor vervoerbedrijven niet eenvoudig te zijn om zelf (snel) de voordelen te verkrijgen van een toename van het OV-gebruik. Dit is met name het

gevolg van de WROOV-methodiek, die gebruikt wordt om inkomsten uit het openbaar vervoer te verdelen over alle vervoerbedrijven. Zowel de verdeling van de reizigersopbrengsten als de daarop gebaseerde bekostigings-systematiek van de decentrale overheid maken dat extra opbrengsten door wijzigingen in het OV-aanbod niet automatisch bij het betreffende vervoerbedrijf terechtkomen. Veelal is een herziening van verdeelsleutels hiervoor noodzakelijk. Voor een aantal vervoerbedrijven is dit aanleiding geweest om eigen kaartsoorten te introduceren, omdat de opbrengsten uit deze kaartsoorten niet via de WROOV-methodiek verdeeld worden en dus rechtstreeks naar het vervoerbedrijf terugvloeien. In de toekomst kan de invoering van de OV-chipkaart op dit punt uitkomst bieden.

Op het gebied van beschikbaarheid van noodzakelijke voorzieningen om een OV-concessie te kunnen uitvoeren, doen zich met name problemen voor rond de beschikbaarheid van het benodigde bus- en treinmaterieel. Het grootste probleem daarbij zijn de benodigde investeringen in relatie tot de afschrijvingsduur. Hierdoor haakt in de praktijk een grote groep potentiële vervoerbedrijven af. Bij busmaterieel vloeien de hoge investeringen voort uit de tendens dat decentrale overheden steeds vaker de inzet van toegankelijke lagevloerbussen eisen. Weliswaar bestaat in het buitenland een markt voor toegankelijk tweedehands busmaterieel, maar deze markt is te klein om een substantieel deel van de concessies van gebruikte lagevloerbussen te voorzien. Er komen wel meer mogelijkheden voor vervoerbedrijven om dit materieel van leveranciers te leasen.

Voor treinmaterieel is van een tweedehandsmarkt nauwelijks sprake. Daarmee zijn de NS feitelijk de enige leverancier van gebruikt treinmaterieel dat aan de Nederlandse toelatingseisen voldoet. Om toch nieuw treinmaterieel op de regionale spoorlijnen in te kunnen zetten heeft de provincie Gelderland er met goedkeuring van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor gekozen de treindiensten voor een langere periode te gunnen, namelijk tien jaar. Om het vervoerbedrijf gedurende de concessieperiode scherp te houden heeft de provincie aan de langere concessieperiode een malusregeling verbonden.

Overigens zijn vervoerbedrijven niet alleen wat betreft de beschikbaarheid van gebruikt treinmaterieel op de NS aangewezen. Dit geldt ook voor het onderhoud van het materieel. Op

de onderhoudsmarkt neemt NS Nedtrain, een dochter van NS, namelijk een sterke – monopolistische – marktpositie in.

Tot slot beperkt de verplichte personeelsovername in theorie de speelruimte van vervoerbedrijven bij aanbestedingen. Nadat hier bij de eerste aanbesteding in Leeuwarden nog een rechter aan te pas moest komen, heeft de personeelsovername bij latere aanbestedingen niet tot grote problemen geleid. En omdat via natuurlijk verloop een deel van het buspersoneel afvloeiende, konden vervoerbedrijven ook daadwerkelijk de efficiencyverbetering doorvoeren die zij voor ogen hebben. Hierbij ging het met name om vervanging van regulier busvervoer door kleinschalig (vraagafhankelijk) vervoer met taxibusjes, waarop goedkoper personeel kan worden ingezet. Door het wegvallen van onregelmatigheidstoelagen gaat deze ontwikkeling wel ten koste van het inkomen van individuele buschauffeurs. Bij de overname van treinpersoneel spelen problemen rondom het aantal over te nemen conducteurs. In de praktijk zien we namelijk dat vervoerbedrijven die de regionale treindiensten gaan exploiteren ervoor kiezen om niet langer standaard een conducteur op de trein mee te laten rijden. De over te nemen conducteurs moeten daardoor een andere functie binnen het nieuwe vervoerbedrijf krijgen.

5. Conclusies

5.1 Decentralisatie

Door de wijze waarop de decentralisatie van verantwoordelijkheden over het regionale spoorvervoer is opgepakt, zijn enkele maar nog niet alle potentiële voordelen van decentralisatie gerealiseerd. Het voorbeeld van de Gelderse Achterhoek bewijst dat decentralisatie allerlei mogelijkheden biedt om te komen tot een betere integratie van het regionale vervoer. Dit levert ook efficiencywinst op. Andere decentrale overheden zijn hier echter nog nauwelijks mee bezig geweest. Het rationeler inzetten van modaliteiten en het zorgen voor een betere afstemming met andere onderdelen van het regionale verkeers- en vervoerbeleid hebben in geen van de betrokken provincies echt aandacht gekregen.

In alle drie provincies is wel een betere aansluiting ontstaan van het beleid op lokale behoeften. Bestuurders leggen hier ook nadrukkelijk verantwoording over af. Het gaat hierbij echter alleen om organisatorische veranderingen; er is geen extra (regionaal) geld voor

vrijgemaakt. Of de decentralisatie het aantal bottlenecks in de besluitvorming en administratieve procedures heeft verminderd, is onduidelijk. Het heeft in ieder geval niet geleid tot minder “rent seeking” van decentrale overheden bij de rijksoverheid, mede vanwege het feit dat met name provincies maar beperkt over eigen middelen beschikken. De rijksoverheid is echter terughoudend met het honoreren van verzoeken om financiële bijdragen aan de realisatie van wensen van decentrale overheden.

Overigens hebben de betrokken overheden veel moet leren. Verwacht mag worden dat de leerervaringen die tijdens deze experimenten zijn opgedaan ertoe zullen leiden dat decentrale overheden in de toekomst alsnog een aantal andere potentiële voordelen van decentralisatie weten te realiseren. En ook voor de rijksoverheid en andere decentrale overheden zijn deze leerervaringen bruikbaar gebleken.

5.2 Introductie van marktwerking

Anders dan decentralisatie, heeft de invoering van marktwerking (omvattend zowel openbare aanbesteding als onderhandse gunning met dreiging van aanbesteding) in het regionale openbaar vervoer wel geleid tot een aanzienlijke verbetering van de efficiency.

Aanbestedingen leiden daarbij tot duidelijk grotere efficiencywinst dan onderhandse gunning. De efficiencywinst is doorgaans gebruikt om de dienstverlening te verbeteren, veelal door uitbreiding van het aanbod. Waar dat overdag en op de belangrijkste verbindingen is gebeurd, heeft dat ook tot grotere aantallen reizigers geleid. Waar dat vooral 's avonds en in het weekend of in stillere gebieden is gebeurd, is vooral de sociale functie van het openbaar vervoer versterkt zonder dat dit tot een toename van het aantal reizigers heeft geleid. Het gevolg is dat de efficiencyverbetering zich lang niet altijd heeft vertaald in een hogere kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer.

De ontwikkelingen in het OV-gebruik lijken veel van doen te hebben met de wijze waarop met de wensen van klanten wordt omgegaan. Daar waar vervoerbedrijven het voor het zeggen hebben, zijn ze niet snel geneigd om veranderingen door te voeren. Blijkbaar zijn de prikkels hiervoor te zwak. Daar waar decentrale overheden het voor het zeggen hebben, blijken zij zich met hun Programma's van Eisen vooral te richten op het behoud of versterking van de sociale functie van het OV en in mindere mate op versterking van voorzieningen op lijnen

waarvan al veel reizigers gebruik maken. Daardoor hebben de veranderingen niet geleid tot meer reizigers en een hogere kostendekkingsgraad. Vaak zijn politieke en/of beleidsmatige motieven hier debet aan.

Een belangrijk knelpunt is verder het toezicht op de uitvoering van aanbestede concessies. Decentrale overheden doen dat weliswaar meer dan de rijksoverheid deed voor de decentralisatie, maar nog steeds in onvoldoende mate. Bovendien laten ze de meeste vervoerbedrijven verantwoording afleggen op basis van gegevens die deze bedrijven zelf aanleveren. De afhandeling van de capaciteitsproblemen in de Groningen en Fryslân tonen echter dat wanneer de noodzaak, de wil en de middelen aanwezig zijn, decentrale overheden in staat zijn om bij vervoerbedrijven af te dwingen dat zij hun afspraken zoals vastgelegd in het contract of de concessie nakomen.

Een ander belangrijk knelpunt bij de introductie van marktwerking is dat het hogere OV-gebruik als gevolg van verbeteringen in het OV-aanbod zich pas met enige vertraging vertaalt in hogere opbrengsten winst. Oorzaak is de WROOV-methodiek die de basis vormt voor de verdeling van de reizigersopbrengsten en die in principe één keer in de drie jaar wordt geactualiseerd (aan een tussentijdse herziening van de verdeelsleutels zijn extra kosten verbonden). Met de invoering van de OV-chipcard kan dit probleem in de nabije toekomst tot het verleden behoren, mits hierbij goede afspraken over de verdeling van de opbrengsten worden gemaakt.

Andere knelpunten die zich tot nu toe bij de aanbesteding van het openbaar vervoer hebben voorgedaan, zoals rond de beschikbaarheid of financiering van essentiële voorzieningen, zijn of worden binnenkort ook opgelost.

Literatuur

- AVV (1999). Evaluatie experimenten decentralisatie noordelijke provincies. Rotterdam
- MuConsult (1999). Evaluatie aanbestedingen Zuid Limburg en Zeeland. Amersfoort.
- MuConsult (2003). Vergroten marktinteresse bij aanbestedingen. Rapport in opdracht van het Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer. Amersfoort.
- MuConsult (2004). *Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer: syntheserapport*. Rapport in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Amersfoort.