

**OV effectief geregeld:**

**functioneel en doelmatigheidsonderzoek evaluatie Wp2000**

prof. dr. H.J. Meurs, MuConsult, Amersfoort

ir. J.M. Groenendijk, Twynstra Gudde, Amersfoort

drs. ing. P.G. van der Wilk, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005,

24 en 25 november 2005, Antwerpen

**Inhoudsopgave**

Samenvatting / Summary	3
1. Inleiding	4
1.1 Vraagstelling	4
1.2 Scope en opzet van de toets	4
2. Resultaten van de toets	5
2.1 Realisatie doelen van de Wp2000	5
2.2 Toepassing van de Wp2000 in de praktijk	6
2.3 Invloed van de Wp2000	10
3. Aanbevelingen	16
Referenties	18

## **Samenvatting**

### *OV effectief geregeld: evaluatie Wp2000*

Sedert 1 januari 2001 is de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000) van kracht. Deze wet vormt de basis voor een beheerste en gefaseerde invoering van marktwerking in het Nederlandse openbaar vervoer. In de wet is opgenomen dat deze binnen vijf jaar moet worden geëvalueerd en verslag daarvan te doen in de Tweede Kamer. In dit paper worden de hoofdlijnen van de uitkomsten van de evaluatie beschreven. In het bijzonder gaan we in op de resultaten van de functionele en doelmatigheids toets op de werking van de Wet. Daarbij wordt onder meer ingegaan op verschillen tussen de werkelijke en de verwachte situatie, alsmede de rol van de wet en daaruit voortvloeiende besluiten.

## **Summary**

### *Public Transport organized effectively: evaluation of the Public Transport Law*

In 2001 the Law concerning Public Transport was instituted, arranging a controlled and phased introduction of market principles in Public Transport. The introduction included an obligation to evaluate the law within 5 years after introduction. The paper describes the main conclusions of the research aimed at evaluation of efficiency and functioning of the law. We address the differences between actual and expected outcomes as well as the role of the law and the consecutive decisions.

## **1. Inleiding**

### **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 in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een functionele en doelmatigheidstoets uitgevoerd (Groenendijk et al., 2005<sup>1</sup>). Centraal tijdens deze toets stonden de doeltreffendheid en de werking van de wet in de praktijk met betrekking tot de uitvoering, handhaving, toezicht en naleving. Meer in het bijzonder ging het daarbij om 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?

### **1.2 Scope en opzet van de toets**

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

---

<sup>1</sup> Parallel aan deze functionele en doelmatigheidstoets heeft ook een juridisch-technische toetsing van de Wp2000 plaatsgevonden. Zie voor de resultaten van de juridisch-technische toetsing Gleijm (2005).

ingestelde adviescommissie bestaande uit regionale bestuurders, consumentenorganisaties en aanbieders van OV-diensten onder voorzitterschap van de heer Winsemius.

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

## 2. Resultaten van de toets

### 2.1 Realisatie 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 kostendeckingsgraad is evenmin gerealiseerd. De kostendeckingsgraad is echter wel gestabiliseerd. Deze ontwikkeling komt vooral door het achterblijven van de groei in reizigersopbrengsten.

Ten aanzien van de *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 filegevoelige 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 stads- en streekvervoer (exclusief grote steden) is aanbesteed, kunnen in de toekomst verdere efficiencyverbeteringen worden verwacht, met name in nog niet aanbestede concessiegebieden. Merk op dat de efficiencyverbeteringen 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.

### *Keuzen OV-autoriteiten beïnvloeden doelbereiking*

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 efficiencyverbeteringen.

Dat de kwaliteitsverbeteringen slechts een selectieve groei hebben opgeleverd komt, naast reeds genoemde belangrijke externe ontwikkelingen, mede door de wijze waarop de Wp2000 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 op 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 ontwikkelfunctie 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: vervoer-bedrijven profiteren zelf nauwelijks van extra opbrengsten, ondanks de bonus-malus-systemen. Eerder is het omgekeerde het geval: de bedrijven mogen, naast bezuinigingen, tegenvallende reizigersopbrengsten op het OV-budget compenseren met minder aanbod op vooral stille lijnen, waardoor de winstgevendheid gemiddeld omhoog gaat.
- (3) Op een aantal uitzonderingen na, hebben in de praktijk slechts in beperkte mate producten/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, al is verdere verbetering mogelijk. De efficiencyverbeteringen hebben zich, zoals gesteld, niet vertaald in een hogere kostendekkingsgraad.

### ***Knelpunten bij de (toekomstige) realisatie van de doelen***

Op basis van de evaluatie kan een aantal knelpunten worden benoemd die er op termijn toe kunnen leiden dat de doelen die met de Wp2000 worden nagestreefd, niet langer gerealiseerd zullen worden. De belangrijkste knelpunten zijn:

- (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 onder-



nemers 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).

### ***Realisatie overige (maatschappelijke) doelen Wp2000***

Ten slotte 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 Invloed 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 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 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 gezien:

### ***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 efficiencyverbeteringen 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 bevorderd 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 deze ruim voor de publicatie van de aanbesteding moeten worden gehouden.

- (3) De specifieke referenties die veel OV-autoriteiten vragen en de forse omzetgerelateerde 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 voortko-

mende lagere opbrengsten. Prikkel 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 reciprociteit 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 biddingen;
- (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 bench-

marking 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 instrumenten***

Ten slotte 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 handhavinginspanningen 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' concessiehouder worden bediend. Daarbij gaat het erom dat de zittende vervoerder aantoont 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 ontwikkelfunctie 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 ontwikkelfunctie 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 kaartsysteem 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.

## Referenties

Gleijm, A., *Juridisch-technische toetsing van de Wet personenvervoer 2000*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, juli 2005.

Groenendijk, J.M., J.M. de Heer, H.J. Meurs, R.I. Pieper en E. Rosbergen, *Evaluatie Wp2000: Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets*, Twynstra Gudde i.s.m. MuConsult, augustus 2005