

Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer

Syntheserapport

Datum 1 juli 2004
Kenmerk DV89synthese004

MuConsult B.V.
Postbus 2054
3800 CB Amersfoort
Telefoon 033 – 465 50 54
Fax 033 – 461 40 21
E-mail INFO@MUCONSULT.NL
Internet WWW.MUCONSULT.NL

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Doel en opzet van de evaluatie	2
1.3 Opzet syntheserapport	4
2. Decentralisatie van regionaal spoorvervoer	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Geschiedenis	5
2.3 Doelstellingen	9
2.4 Realisatie van de doelstellingen	12
2.5 Is er voldaan aan de randvoorwaarden van succesvolle decentralisatie?	21
3. Introductie van marktwerking in het OV	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Geschiedenis	30
3.3 Theoretisch kader	32
3.4 Realisatie van de overheidsdoelstellingen	33
3.5 Succesbepalende factoren	42
3.6 Is er voldaan aan de randvoorwaarden van succesvolle aanbesteding?	48
4. Samenvatting, conclusies en aanbeveling	59
4.1 Samenvatting	59
4.2 Conclusies	63
4.3 Aanbevelingen	65

Bijlage 1 Overzicht van rapportages

Bijlage 2 Relevante (beleids)ontwikkelingen

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De afgelopen jaren zijn Nederlanders steeds mobieler geworden. Mensen reizen vaker, over grotere afstanden en naar meer verschillende bestemmingen. Daarbij stellen zij hogere eisen aan de vervoermiddelen waarmee ze (kunnen) reizen. Samen hebben deze ontwikkelingen vooral tot een sterke toename van de automobilititeit geleid. De ontwikkelingen in het gebruik van het openbaar vervoer blijven hierbij achter. Een afname van het marktaandeel van de verschillende vormen van openbaar vervoer is het gevolg.

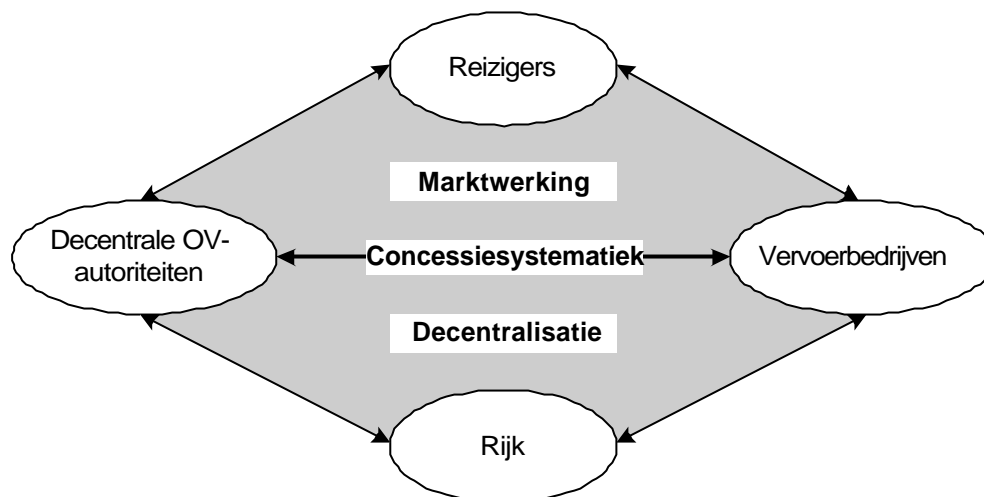
De sterk toegenomen automobilititeit heeft de bereikbaarheid en leefbaarheid van met name stedelijke gebieden onder druk gezet. Substitutie van de auto door vormen van openbaar vervoer is een manier om de bereikbaarheid en leefbaarheid te verbeteren. Tegelijkertijd leeft in toenemende mate het besef dat automobilisten niet kunnen worden gedwongen om van het openbaar vervoer gebruik te gaan maken, maar dat zij hiertoe moeten worden verleid. Met andere woorden, het openbaar vervoer moet voor haar (potentiële) klanten aantrekkelijker worden gemaakt. Meer klanten genereren bovendien meer opbrengsten, waardoor het openbaar vervoer op termijn ook betaalbaar wordt of blijft, een ander belangrijk doel van het OV-beleid.

Om deze doelen te realiseren is de afgelopen jaren een breed pakket van maatregelen getroffen. Belangrijke elementen daarin 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. *Let op: deze evaluatie gaat uit van een ruime definitie van het begrip "marktwerking". Niet alleen aanbestedingen, maar ook onderhandse gunningen met dreiging van een aanbesteding worden gezien als een vorm van marktwerking.*

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



1.2 Doel en opzet van de evaluatie

Probleemstelling

Tot voor kort hadden overheden en andere betrokken organisaties weinig ervaring met decentralisatie en aanbesteding/gunning van openbaar vervoer. Daardoor was hun op voorhand niet duidelijk wat de gevolgen zouden zijn, zowel voor reizigers als voor beleidsdoelen. Dit was voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat aanleiding in 1998 een onderzoek te starten 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? Leveren deze beleidsmaatregelen de verwachte versteviging van de marktpositie van het regionale spoor-, stads- en streekvervoer op, blijkend uit een beter product, meer samenhang, een groter gebruik, toename van de efficiency en een betere kostendekking?*
2. *Hoe verlopen processen¹ van decentralisatie van regionaal spoorvervoer en invoering van marktwerking bij het regionale spoor-, stads- en streekvervoer? In hoeverre zijn deze processen van invloed op de waargenomen effecten en wat kan daaruit worden geleerd ten behoeve van het vervolg?*

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.

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.

Opzet onderzoek

MuConsult heeft dit evaluatieonderzoek uitgevoerd in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer. Het onderzoek 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.

Onderzoeksgebieden

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 Connexion (in concurrentie).

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. De belangrijkste bevindingen hiervan zijn in dit syntheserapport samengevoegd. Merk daarbij op dat zowel de evaluatie van de decentralisatie van regionaal spoorvervoer als de evaluatie van marktwerking in het regionaal spoor, stads- en streekvervoer op casestudies zijn gebaseerd.

1.3 Opzet syntheserapport

In dit rapport geven we de belangrijkste bevindingen weer ten aanzien van respectievelijk decentralisatie van verantwoordelijkheden voor regionaal spoorvervoer (hoofdstuk 2) en marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 vatten we de belangrijkste conclusies samen en formuleren we een aantal aanbevelingen voor toekomstige initiatieven op het gebied van decentralisatie en marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer.

Het syntheserapport concentreert zich op de belangrijkste bevindingen uit de vijf onderzoeksgebieden. Voor een onderbouwing van deze bevindingen verwijzen we naar eerdere rapporten die in het kader van deze evaluatie zijn verschenen. Bijlage 1 geeft hiervan een overzicht.

Zoals met alles, geldt ook bij decentralisatie en introductie van marktwerking dat deze ontwikkelingen niet op zichzelf stonden. Bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten was het daarom noodzakelijk rekening te houden met een aantal (beleids-) ontwikkelingen op het gebied van het regionale openbaar vervoer die mede van invloed (kunnen) zijn geweest op de gevonden resultaten. Bijlage 2 geeft daarvan een beschrijving.

2. Decentralisatie van regionaal spoorvervoer

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de belangrijkste bevindingen van de evaluatie van de effecten die zijn opgetreden bij de decentralisatie van verantwoordelijkheden met betrekking tot de regionale treindiensten. Het hoofdstuk is gebaseerd op de uitkomsten van de procesevaluaties die jaarlijks zijn uitgevoerd. De kwantitatieve effecten op het reizigersvervoer en op de kwaliteit van het OV komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Paragraaf 2.2 beschrijft de geschiedenis van decentralisatie van bevoegdheden in het regionaal openbare vervoer. Paragraaf 2.3 beschrijft vervolgens de theoretische achtergronden hiervan. In hoeverre de doelen van decentralisatie zijn bereikt, komt aan bod in paragraaf 2.4. Om te verklaren waarom (nog) niet alle doelstellingen worden bereikt, kijken we in paragraaf 2.5 in hoeverre aan de randvoorwaarden voor succesvolle decentralisatie is voldaan.

2.2 Geschiedenis

Op verschillende beleidsterreinen decentraliseert de rijksoverheid bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar regionale en lokale overheden. Dit gebeurt vanuit de gedachte dat beslissingen het beste kunnen worden genomen op het schaalniveau dat zo dicht mogelijk bij de gebruikers ligt. Op het gebied van verkeer en vervoer heeft de rijksoverheid daarom besloten provincies en Kaderwetgebieden bevoegdheden te verlenen met betrekking tot interlokaal openbaar vervoer over de weg en met betrekking tot regionale infrastructuur. Zij kunnen beter inspelen op de wensen van burgers dan de rijksoverheid, en op deze manier kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer bereiken.

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 plaatsgevonden in 1996; de provincies volgden in 1998. Uitzondering zijn de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe die bij wijze van experiment al vanaf 1996 bevoegd zijn voor het interlokale openbaar vervoer binnen hun provincies. 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.
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. Dit had tot doel om bevoegdheden en verantwoordelijkheden

voor al het regionale vervoer (stads-, streek-, spoor en collectief vraagafhankelijk vervoer en taxivervoer) in één hand te leggen. En met de opheffing van de VOC-status van zestien gemeenten zijn de bevoegdheden ten aanzien van het stadsvervoer in kleinere steden verder gecentraliseerd.

Decentralisatie interlokaal openbaar vervoer over de weg

Decentralisatie van het interlokale openbaar vervoer over de weg vloeit voort uit het advies van de commissie Brokx en het VERDI-convenant (VERDI = Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal en Integraal). De Commissie Brokx (1992) schetst de contouren van de meest gewenste bestuurlijke reorganisatie ("Openbaar Vervoer en Regionaal Bestuur"). Volgens de Commissie zouden enkele zorgvuldig geselecteerde experimenten moeten worden uitgevoerd om het decentralisatieproces te versnellen. Het VERDI-convenant (1996) stelt dat bevoegdheden met betrekking tot het interlokale openbaar vervoer op zo kort mogelijke termijn moeten worden overgedragen aan de provincies. Bij wijze van experiment gebeurt dat in 1996 reeds aan de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe. In 1999 brengt de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) een rapport uit met de belangrijkste ervaringen die daar worden opgedaan (zie kader).

Decentralisatie Groningen, Fryslân en Drenthe 1996-1999

AVV (1999) heeft de volgende hoofdconclusies getrokken uit de proef met decentralisatie in de drie Noordelijke provincies over periode 1996-1999:

1. Betrokkenen zijn tevreden over de wijze waarop het OV-beleid in de onderzoeksperiode is vormgegeven. Ze wijzen er wel op dat het voorgenomen uitstel van de invoering van marktwerking ertoe zal leiden dat kansen voor verbeteringen blijven liggen. De personeelsparagraaf in de Wet Personenvervoer 2000, die overname van personeel verplicht stelt, zal de efficiencywinst verder beperken.
2. De onderzoekers constateren dat regio's zich de nieuwe rol snel en volledig hebben eigengemaakt. Er zijn ook enige vernieuwingen tot stand gebracht. In het algemeen, zo stellen de onderzoekers, komen veranderingen in het OV echter wel moeizaam tot stand.
3. OV is nog niet voldoende ingebed in andere beleidsterreinen, ook al was dit expliciet een doel van decentralisatie. Hier is nog belangrijke winst te behalen.
4. Men heeft de nodige expertise ontwikkeld om niet alleen korte termijn beleid te voeren, maar ook te werken met een lange termijn horizon. Daarbij was vooral in het begin sprake van een intensieve samenwerking tussen de provincies. In de loop van tijd werd de samenwerkingsrelatie functioneler: projecten met gezamenlijke meerwaarde werden samen opgepakt.
5. Mogelijk knelpunt bleek nog dat de financiën als sturingsmiddel vooral in handen zijn van de rijksoverheid. De beleidsruimte van de provincies was hierdoor beperkt en daarmee uiteindelijk ook het vervoerproduct dat provincies kunnen bieden. Daarnaast wijst het onderzoek op een aantal beperkingen in wet- en regelgeving die daadwerkelijke regionale invulling belemmeren, zoals het ontbreken van tariefvrijheid. Verder zijn er nog teveel schotten tussen uiteenlopende budgetten. Een Regionaal Mobiliteitsfonds met aanzienlijke vrijheden zou veel knelpunten wegnemen.
6. Er heeft een zekere verzakelijking plaatsgevonden in de relatie tussen provincies en vervoerbedrijven, al is nog geen nieuw evenwicht gevonden tussen beleids- en commerciële verantwoordelijkheid.
7. Het is belangrijk dat gemeenten worden betrokken bij veranderingen in de uitvoering van OV-diensten. De provincies die betrokken waren bij de experimentele decentralisatie hebben dit adequaat opgepakt.

Om de bevoegdheden voor het interlokale openbaar vervoer naar alle provincies over te kunnen dragen, is een partiële wijziging van de dan geldende Wet personenvervoer noodzakelijk. De gewijzigde wet treedt op 13 november 1997 in werking. De bevoegdheden voor het interlokale openbaar vervoer over de weg worden uiteindelijk op 1 januari 1998 formeel overgedragen van de rijksoverheid naar provincies. Een aantal Kaderwetgebieden had de bevoegdheden inzake het interlokale openbaar vervoer over de weg al met ingang van 1 januari 1996 gekregen.

Decentralisatie regionaal spoorvervoer

Vrijwel gelijktijdig met bovenstaande ontwikkelingen in het interlokale openbaar vervoer over de weg, start het proces dat uiteindelijk leidt tot de decentralisatie van verantwoordelijkheden ten aanzien van een aantal regionale treindiensten. De uitgangspunten worden vastgelegd in de nota "De derde eeuw spoor" van het ministerie van Verkeer en Waterstaat uit 1999. Op 30 mei van dat jaar worden, bij wijze van experiment, reeds de verantwoordelijkheden voor vier regionale treindiensten overgedragen, aan de provincies Gelderland en Fryslân. In Gelderland gaat het om de treindiensten Doetinchem – Winterswijk en Zutphen – Winterswijk; in Fryslân om de treindiensten Leeuwarden – Stavoren en Leeuwarden – Harlingen Haven. Een jaar later, op 28 mei 2000, draagt de rijksoverheid ook de verantwoordelijkheid over voor de treindiensten Groningen – Delfzijl, Groningen – Roodeschool en Groningen – Nieuweschans aan de provincie Groningen. Weer een jaar later, nog steeds bij wijze van experiment, krijgt de provincie Gelderland op 10 juni 2001 de verantwoordelijkheden voor de treindienst Arnhem – Doetinchem.

Wanneer de Concessiewet in werking treedt, naar verwachting op 1 januari 2005, worden de provincies formeel bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor deze regionale treindiensten. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Concessiewet en de Spoorwegwet is inmiddels een start gemaakt met een gefaseerde, beheerste en flexibele decentralisatie van andere regionale treindiensten die deel uitmaken van de contractsector².

De treindiensten die worden gedecentraliseerd zijn allemaal lijnen die NS in 1996 heeft aangewezen als 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.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het regionale spoorvervoer

Wanneer de Concessiewet en de Spoorwegwet in werking treden, leidt dat tot vele veranderingen in de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een groot aantal

² Met ingang van 14 december 2003 hebben de Regio Twente en de provincies Gelderland en Overijssel gezamenlijk de verantwoordelijkheden ten aanzien van de treindienst Zutphen – Hengelo – Oldenzaal overgenomen. De decentralisatie van deze regionale treindienst is geen onderwerp van deze evaluatie.

betrokken partijen. De belangrijkste veranderingen betreffen de bevoegdheden en taken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, van ProRail en van de decentrale OV-autoriteiten.

Rijksoverheid

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft bevoegdheden en taken op financieel, juridisch en infrastructureel gebied, waaronder:

- ▶ ontwikkeling wet- en regelgeving met betrekking tot (onder meer) de toedeling van de infracapaciteit, spoorwegveiligheid en marktordening;
- ▶ waarborging en controle van de spoorwegveiligheid (via de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Directie Rail);
- ▶ toelating van vervoerbedrijven en materieel op het Nederlandse spoorwegnet (via de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Railcertificering);
- ▶ het verlenen van vervoerconcessies op het hoofdrailnet en financiering van de exploitatie van onrendabele, niet-gedecentraliseerde treindiensten;
- ▶ het bepalen van de voorwaarden waaronder de taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen voor regionaal spoorvervoer op de contractsectorlijnen worden gedecentraliseerd;
- ▶ aanleg, beheer en instandhouding van spoorweginfrastructuur, waarbij de uitvoering van deze taken is opgedragen aan taakorganisatie ProRail;
- ▶ vaststelling van de hoogte van de totale gebruiksvergoeding voor spoorweginfrastructuur;
- ▶ aansturing van de beheerder.

ProRail

De beheerder ProRail, ontstaan door samenvoeging van Railned, Railinfrabeheer en Verkeersleiding, heeft als taken:

- ▶ aanleg, beheer en onderhoud van spoorweginfrastructuur en stations;
- ▶ inning van gebruiksvergoeding voor de spoorweginfrastructuur;
- ▶ planning van nieuwe spoorweginfrastructuur en stations;
- ▶ planning en verdeling van de capaciteit van het spoorwegnet op korte en lange termijn, alsmede de afhandeling van calamiteiten;
- ▶ vaststelling van de berekeningswijze voor de bepaling van de hoogte van de gebruiksvergoeding voor spoorweginfrastructuur;
- ▶ afsluiten toegangsovereenkomst met daarin voorwaarden over de te bieden kwaliteit en de hoogte van de gebruiksvergoeding;
- ▶ informatieverstrekking aan bestaande en nieuwe vervoerbedrijven;
- ▶ advisering van de Minister van Verkeer en Waterstaat over beleid ten aanzien van infrastructuur en toetsing effectiviteit veiligheidsmaatregelen;
- ▶ advisering van nieuwe vervoerbedrijven en regionale OV-autoriteiten (tegen betaling).

Decentrale OV-autoriteiten

De decentrale OV-autoriteiten hebben de bevoegdheid met betrekking tot de exploitatie van stads- en streekvervoer, alsmede een met (andere) wegbeheerders gedeelde taak om de aanleg en instandhouding van de bijbehorende infrastructuur te (co-)financieren. Deze bevoegdheden kunnen – vooralsnog – vrijwillig worden uitgebreid met bevoegdheden ten aanzien van het regionaal spoorvervoer op de contractsectorlijnen.

De decentralisatie van regionaal spoorvervoer omvat de bevoegdheid concessies te verlenen voor het uitvoeren van regionale treindiensten op contractsectorlijnen; het

eigendom en beheer van de betreffende spoorweginfrastructuur valt hier niet onder. Daarbij gaan de bevoegdheden op het gebied van exploitatie van regionale treindiensten minder ver dan bij het stads- en streekvervoer. Zo moeten gewenste veranderingen in de dienstregeling zoals frequentieverhogingen ter goedkeuring aan ProRail worden voorgelegd. ProRail toetst de dienstregelingen op onder meer de beschikbare capaciteit, exploitatieve knelpunten en gevolgen voor de spoorwegveiligheid. Ook vervoerbedrijven die op een aanbesteding van een regionale treindienst inschrijven, kunnen hun voorstel door ProRail laten toetsen. Op die manier wordt voorkomen dat inschrijvers een dienstregeling aanbieden die niet voldoet aan de door ProRail opgestelde normen. Deze toets van ProRail beperkt decentrale overheden en vervoerbedrijven in hun mogelijkheden en vrijheid om de dienstregeling naar eigen inzicht aan te passen en/of uit te breiden.

In geval van decentralisatie van verantwoordelijkheden voor de exploitatie van een regionale treindienst wordt de exploitatiebijdrage die de rijksoverheid ten behoeve van deze treindienst aan NS *Reizigers* verstrekt in beginsel overgedragen aan de betreffende OV-autoriteit. De omvang van het over te dragen budget wordt jaarlijks gebaseerd op het bedrag dat voor de exploitatie van de betreffende treindienst is opgenomen in de overeenkomst tussen de rijksoverheid en NS *Reizigers*. De hoogte hiervan is gebaseerd op onderhandelingen tussen NS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat op basis van de meest recente begrotingsgegevens van NS. Daardoor heeft de hoogte van de exploitatiebijdrage niet altijd een relatie met het verschil tussen de werkelijke opbrengsten en kosten van een treindienst.

2.3 Doelstellingen

Decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van het regionale spoorvervoer dient verschillende doelen. Deze paragraaf geeft daarvan een beschrijving, eerst vanuit het gezichtspunt van de rijksoverheid en de decentrale overheden, dan vanuit de bestuurskundige theorie.

Doelen van de rijksoverheid

De nota “De derde eeuw spoor” noemt een aantal doelen die de overheid met het decentraliseren van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het regionale spoorvervoer wil bereiken:

- 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 kostendeckingsgraad.** Dit punt moet worden gerealiseerd in samenhang met openbare aanbesteding van treindiensten (en wordt daar waarschijnlijk veel meer door beïnvloed). Bespreking komt aan de orde in het volgende hoofdstuk, dat over marktwerking in het OV gaat.

Doelen van de decentrale overheden

Welke doelen streefden de betrokken decentrale overheden na? Uit de bespreking hierna, per concessiegebied, zal blijken dat de doelstellingen slechts deels overlappen met die van de rijksoverheid. Decentrale overheden streven primair instandhouding van bestaande lijnen en diensten na. Daarnaast zijn er overheden die streven naar betere afstemming. Rationalisatie en afstemming met andere onderdelen is geen geformuleerde doelstelling van de decentrale overheden.

Gelderland

De provincie Gelderland had verschillende redenen om te pleiten voor decentralisatie van verantwoordelijkheden voor het spoorvervoer. Bij de regionale treindiensten Doetinchem – Winterswijk en Zutphen – Winterswijk was instandhouding de belangrijkste reden. Daarnaast zag men kansen om, door verregaande integratie van bus en trein, het voorzieningenniveau aanzienlijk te verbeteren bij een gelijkblijvende exploitatiebijdrage.

Bij de decentralisatie van de treindienst Arnhem – Doetinchem was het belangrijkste motief een verbetering van de dienstverlening aan de reizigers in de Achterhoek. De decentralisatie van de treindienst Doetinchem – Winterswijk had namelijk een knip in de treindienst Arnhem – Winterswijk tot gevolg, die ongunstig voor de reizigers uitpakte. Door alsnog de verantwoordelijkheden ten aanzien van de treindienst Arnhem – Doetinchem van de rijksoverheid over te nemen, behoorde een doorgaande treinverbinding tussen Arnhem en Doetinchem weer tot de mogelijkheden.

Fryslân

Voor de provincie Fryslân was het waarborgen van het voortbestaan van de regionale treindiensten een belangrijke reden om in te stemmen met de decentralisatie van de regionale treindiensten Leeuwarden – Stavoren en Leeuwarden – Harlingen Haven. Daarnaast bood decentralisatie de mogelijkheid om een beter OV-product realiseren (voor dezelfde exploitatiebijdrage) door het samenstellen van een geïntegreerd systeem van trein, bus en kleinschalig openbaar vervoer. In eerste instantie wilde de provincie dit bereiken in overleg met het nieuwe vervoerbedrijf NoordNed. Later kan aanbesteding van het geïntegreerde openbaar vervoer van bus en trein dan tot verdere optimalisatie leiden.

Groningen

Voor de provincie Groningen was de constante dreiging van gehele of gedeeltelijke opheffing van één of meerdere regionale treindiensten een belangrijke reden om een verzoek tot decentralisatie van de verantwoordelijkheden voor deze treindiensten in te dienen. De provincie ziet de trein als hoofddrager van het regionale openbaarvervoersysteem, omdat de trein comfortabeler en sneller is dan de bus en daardoor beter met de auto kan concurreren. De strategische functie die de provincie aan het railgebonden vervoer toekent blijkt ook uit recente plannen voor het ontwikkelen van een stadsgewestelijk openbaar vervoer (STOV)-systeem rond de stad Groningen, genaamd Kolibrie

Theoretische doelen

Naast de verwachtingen die de rijksoverheid noemt in de nota “De derde eeuw spoor”, zijn er nog een aantal theoretische redenen waarom het zinvol is om bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het regionale openbaar bus- en spoorvervoer te decentraliseren, te weten:

- B1. **Betere aansluiting op en afweging van lokale behoeften.** Decentrale overheden zijn in principe beter dan de rijksoverheid in staat rekening te houden met (verschillen in) regionale behoeften en voorkeuren. Zo zijn decentrale overheden beter geïnformeerd over de gang van zaken in de regio dan de rijksoverheid. Daarnaast zijn decentrale overheden beter in staat om lokale gebruikers van (overheids)voorzieningen te informeren. Decentrale overheden kunnen ook adequater en sneller reageren op wensen van de lokale gebruikers, mits ze binnen de vigerende regelgeving daarvoor de mogelijkheden hebben.
- B2. **Meer financiële ruimte.** De bereidheid van decentrale overheden om eigen middelen voor investeringen of exploitatie in te zetten, neemt toe als zij zelf bevoegd zijn voor een bepaald beleidsterrein. Door de inzet van eigen middelen ontstaan extra prikkels om te komen tot een efficiënte besteding. Decentrale overheden zijn ook beter dan de rijksoverheid in staat om regionale partijen te motiveren bij te dragen aan investeringen en/of exploitatie.
- B3. **Meer verantwoording verschuldigd.** Decentrale overheden worden directer met klachten van lokale gebruikers geconfronteerd dan de rijksoverheid. Tegelijkertijd kan de lokale gemeenschap meer invloed uitoefenen op lokaal beleid dan op landelijk beleid. Dit vermindert tevens de invloed van landelijke belangengroeperingen op beleid dat lokaal effect heeft.
- B4. **Vermindering bottlenecks in de besluitvorming en administratieve procedures.** Het feit dat relaties van lokale en/of regionale uitvoerende partijen met decentrale overheden veel directer zijn dan met de rijksoverheid, draagt bij aan een versnelling van de besluitvorming. Hetzelfde geldt overigens voor de directere betrokkenheid van decentrale overheden bij lokale en/of regionale problemen.
- B5. **Vermindering “rent seeking”.** Zolang publieke diensten als openbaar vervoer centraal worden gefinancierd, zullen decentrale overheden en uitvoerende partijen geneigd zijn een beroep te doen op de financiële ruimte van de rijksoverheid (lobby-gedrag). Door naast bevoegdheden ook de bijbehorende middelen te decentraliseren zullen decentrale overheden er sneller naar streven diensten efficiënt in te kopen. Op die manier krijgen ze immers zoveel mogelijk waar voor hun (eigen) geld.

Randvoorwaarden

In welke mate deze voordelen ook bij de decentralisatie van verantwoordelijkheden ten aanzien van regionale treindiensten optreden, hangt af van een aantal zaken:

1. **Het uitblijven van negatieve netwerkeffecten.** Omdat regionale treindiensten deel uitmaken van een groter regionaal en landelijk OV-netwerk, kan decentralisatie van treindiensten tot uiteenlopende problemen op het gebied van afstemming met het overige spoorvervoer leiden.
2. **Het uitblijven van schaalnadelen.** Als sprake is van één of enkele dominante marktpartijen, hebben kleinere decentrale overheden minder marktmacht dan de rijksoverheid. Ook het niet van elkaar (willen of kunnen) leren kan een schaalnadeel zijn.
3. **Duidelijke verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en macht,** gericht op een daadwerkelijke decentralisatie.
4. **De overdracht van (voldoende) financiële middelen** naar de decentrale overheid. Gaat decentralisatie gepaard met bezuinigingen, dan staat een decentrale overheid voor een dubbele taakstelling op een terrein waarop ze nog geen ervaring heeft. Wanneer de financiële risico's voor de decentrale overheid relatief groot zijn, bestaat de kans dat de decentrale overheid (te) voorzichtig zal opereren, en bijvoorbeeld financiële risico's zal mijden of trachten af te wentelen op het vervoerbedrijf. Dit laatste kan tot hogere kosten omdat het vervoerbedrijf geneigd is dit risico in zijn tarieven te verwerken.
5. **Kennis en capaciteit** voor planning, budgettering, projectmanagement en monitoring/beheer bij de decentrale overheid.

2.4 Realisatie van de doelstellingen

In paragraaf 2.3 zagen we reeds dat de doelen die de rijksoverheid heeft met decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het regionale spoorvervoer, niet altijd overeenkomen met die van de betrokken provincies. Deze paragraaf gaat nader op dit onderwerp in. Achtereenvolgens komen de doelen aan bod die in paragraaf 2.3 werden beschreven.

A1. Betere integratie van het regionale vervoer

Op basis van dienstregelingen kan men vaststellen dat in Gelderland een hoge mate van integratie is bereikt in het regionaal spoor- en streekvervoer. Netwerken zijn, net als de reisinformatie en – aanvankelijk ook – vervoerbewijzen, geïntegreerd. Deze integratie is gerealiseerd door het bus- en spoorvervoer in één concessie onder te brengen.

In Fryslân zijn slechts beperkte aanpassingen doorgevoerd in de dienstregelingen van het regionaal spoor- en streekvervoer. De inzet was hier dan ook niet zozeer afstemming van beide vormen van regionaal openbaar vervoer, maar uitbreiding van het aanbod 's avonds en in weekend om de nadelige gevolgen van bezuinigingen in voorgaande jaren te herstellen. Organisatorisch en procesmatig is in Fryslân wel enige afstemming opgetreden doordat de concessies voor beide modaliteiten zijn verleend aan één vervoerbedrijf: NoordNed. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor verdere afstemming van beide modaliteiten. De reizigersopbrengsten blijven in dat geval immers binnen hetzelfde bedrijf. Het lijkt onwaarschijnlijk dat in Fryslân op afzienbare termijn alsnog een integraal regionaal openbaarvervoernetwerk ontstaat. De provincie heeft namelijk recentelijk besloten om beide

concessies separaat aan te besteden.

In Groningen is afstemming van regionaal spoor- en busvervoer afgedwongen in het Programma van Eisen voor het stads- en streekvervoer. Het verkrijgen van een integraal netwerk van regionaal openbaar vervoer via openbare aanbesteding of onderhandse concessieverlening bleek onmogelijk. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat had aanbesteding van de drie treindiensten verplicht gesteld. Het ontbreken van de benodigde regelgeving voor aanbesteding van het (inter)lokale busvervoer maakte integrale aanbesteding op dat moment (1998/1999) echter onmogelijk. Het is overigens de vraag of de provincie Groningen het openbaar vervoer integraal wil aanbesteden. Zo verschillen de overeengekomen exploitatietermijnen voor trein en bus en er zijn geen aanwijzingen dat de provincie hierin veranderingen nastreeft. Bovendien heeft de provincie samen met de gemeente Groningen en de provincie Drenthe een OV-bureau opgericht. Dit OV-bureau is verantwoordelijk voor de dagelijkse werkzaamheden op het gebied van ontwikkeling, aanbesteding en beheer van het stads- en streekvervoer.

We zien dus dat de situatie per provincie verschilt. Heeft dit nu ook gevolgen voor de reiziger of voor de bedrijfsvoering van de vervoerbedrijven?

Duur van de ritten

De reistijd per trein en/of verbindende bus is per saldo vooral in Gelderland afgenomen. Belangrijkste reden is de betere afstemming van bus en trein. Verder zijn frequenties verhoogd, waardoor de gemiddelde wachttijden korter worden. Tenslotte is de maximumsnelheid van het nieuwe materieel hoger dan van het oude, waarbij de doorgevoerde aanpassingen van de spoorweginfrastructuur het mogelijk maken deze maximumsnelheid te benutten. De snelheid van de ontsluitende buslijnen is lager geworden, mede als gevolg van Duurzaam Veilig maatregelen. Al met al verschillen de effecten van de veranderingen in het OV-aanbod die in de Achterhoek zijn doorgevoerd per herkomst-bestemmingscombinaties.

In Groningen is de reistijd met de regionale trein niet veranderd. Hetzelfde geldt voor Fryslân. Wel is in Fryslân de snelheid van het ontsluitende busvervoer iets toegenomen en daarmee ook de deur-deur snelheden op een aantal herkomst-bestemmingsrelaties. Er zijn echter ook relaties waarop de reistijd is toegenomen, zodat gemiddeld genomen niet veel lijkt te zijn veranderd.

Aantal overstappen

Ondanks de exploitatie van verschillende modaliteiten door één vervoerbedrijf, is het aantal overstapmogelijkheden van bus op trein en vice versa in Fryslân niet fundamenteel veranderd. Voor zover er meer overstapmogelijkheden zijn ontstaan, heeft dit te maken met de uitbreiding van het aantal ritten.

Voor Gelderland geldt min of meer hetzelfde, zij het dat omzetting van bus- naar treinritten wel tot uitbreiding van het aantal overstapmogelijkheden heeft geleid. Daarnaast waren het bus- en het spoorvervoer in de Achterhoek reeds beter op elkaar afgestemd in de jaren voorafgaande aan de decentralisatie van de regionale treindiensten. Dit gebeurde in het kader van het zogenaamde IGO-systeem (zie kader). Bij vertragingen is de afstemming van de bus op de regionale trein en vice versa overigens wel flink verbeterd: trein en bus wachten nu op elkaar.

IGO, geïntegreerd openbaar vervoer in de Achterhoek

In 1991 was een gebrek aan rentabiliteit van trein- en busdiensten, en een daardoor zorgelijke toekomst voor het openbaar vervoer in de Achterhoek, voor de toenmalige Gelderse Streekvervoer Maatschappij (GSM) reden om een geïntegreerd systeem van bus- en spoorvervoer, het IGO-systeem, op te zetten. Op dat moment waren er ook al verdergaande plannen, waarin uitgegaan werd van een eigen exploitatie van de regionale treindiensten Doetinchem – Winterswijk en Zutphen – Winterswijk (voor Doetinchem – Arnhem was toen nog sprake van elektrificatie en de invoering van sneltreinen).

De invoering van het IGO-systeem in 1991 en IGO PLUS-systeem in 1995 heeft geleid tot een gemiddelde vervoergroei van 25%. Syntus heeft de filosofie achter IGO en IGO PLUS vanaf 1999 verder doorgevoerd in de vorm van een verdere afstemming van vervoer per bus en trein qua dienstregeling, overstapgarantie en tariefsysteem. Het streven was indertijd om op die nog eens een groei met minimaal 15% ten opzichte van 1998 te realiseren. Daarnaast verwacht men dit betere OV-product tegen lagere kosten aan te kunnen bieden.

Net als in Fryslân is ook in Groningen het aantal overstapmogelijkheden tussen bus en trein niet fundamenteel veranderd. Voor beide provincies geldt dat spoorvervoerder NoordNed ook weinig aanleiding had om op dat punt verbeteringen door te voeren. Het bedrijf kampte namelijk vanaf het begin met een gebrek aan vervoercapaciteit. Verhoging van de bezettingsgraad van de regionale treindiensten tijdens de spitsperioden door een betere afstemming van bus en trein is dan niet zinvol.

Kaartintegratie

In de Achterhoek was voor de decentralisatie sprake van wederzijdse kaartacceptatie. Reizigers konden met de strippenkaart (NVB-tarief) met de trein reizen en met NS-vervoerbewijzen op een beperkt aantal buslijnen. NS en Oostnet, de vervoerbedrijven die in die tijd het regionaal spoor- en streekvervoer in de Achterhoek exploiteerden, verrekenden onderling de opbrengsten.

Met de decentralisatie van de regionale treindiensten is de situatie in het nadeel van de regionale reizigers gewijzigd. Treinkaartjes zijn met de komst van Syntus niet langer geldig in de bus, zodat voor reizen van en naar de Achterhoek nu, net zoals in de rest van Nederland, altijd afzonderlijke kaartjes voor bus en trein nodig zijn. De geldigheid van de NS-vervoerbewijzen in de bus is afgeschaft vanwege (i) de hoge kosten die verbonden waren aan de huur van kaartautomaten van NS en (ii) de nadelen die aan de wijze van opbrengstverdeling van NS-tarieven verbonden waren. Het in eerste instantie bedachte alternatief om alleen het NVB-tarief op de regionale treindiensten toe te staan, was niet toepasbaar door de verplichting van de Minister van Verkeer en Waterstaat om treinreizen van en naar de Achterhoek met één vervoerbewijs (treinkaartje) mogelijk te maken.

Uiteindelijk is er in de Achterhoek voor gekozen in de bus alleen het NVB-tarief en in de trein zowel het NS-tarief als het NVB-tarief, zodat binnen de regio nog wel op één vervoerbewijs met bus en trein gereisd kan worden.

De geschetste problematiek van regionale en interregionale trein- en buskaartjes was voor de provincie Fryslân en NoordNed aanleiding om direct van kaartintegratie af te zien. Wel heeft NoordNed gepoogd een eigen kaartsoort te introduceren, waarmee zowel op trein als bus gereisd kon worden. Die poging is gestrand omdat het ministerie van Verkeer en Waterstaat eiste dat naast de eigen kaartsoort ook de bestaande kaartsoorten gevoerd

moeten worden. In de praktijk zou dit hebben betekend dat de eigen kaartsoort alleen voor reizigers aantrekkelijk zou zijn als het tarief lager zou zijn dan de geldende NVB- en NS-tarieven.

De lagere opbrengsten vormden voor de provincie Groningen geen beletsel om van het nieuwe vervoerbedrijf te eisen het NVB-tarief ook op de treindienst Groningen – Nieuweschans te accepteren. Op de treindiensten Groningen – Delfzijl en Groningen – Roodeschool was het NVB-tarief al langer geldig. Reizigers binnen de provincie Groningen kunnen nu dus op één kaartje met de bus en alle regionale treinen reizen. Voor reizen van en naar de provincie Groningen zijn nog steeds twee kaartjes nodig wanneer men zowel van bus als trein gebruik maakt.

Afstemming reisinformatiesystemen

De afstemming van statische reisinformatie tussen verschillende modaliteiten is geen enkel probleem wanneer deze modaliteiten door hetzelfde vervoerbedrijf worden geëxploiteerd. Zowel NoordNed als Syntus nemen in hun reisinformatiesystemen (dienstregelingen en internet) de vertrek- en aankomsttijden van bus en trein op. In de treinen van Syntus worden ook de busaansluitingen omgeroepen. Verder is de afstemming van reisinformatie bij vertragingen verbeterd binnen de regionale OV-netwerken.

De vertrek- en aankomsttijden van de regionale treindiensten van NoordNed en Syntus zijn ook te verkrijgen via de reisinformatiesystemen van NS (dienstregeling en internet). Landelijk is geregeld dat alle vervoerbedrijven die in Nederland openbaar vervoer exploiteren, hun dienstregeling ten behoeve van landelijke reisinformatiesystemen beschikbaar stellen.

Anders is de situatie met betrekking tot dynamische reisinformatie, bijvoorbeeld in geval van vertragingen. Vervoerbedrijven zullen zowel intern als onderling afspraken moeten maken hoe zij elkaar op de hoogte stellen van wijzigingen in aankomst- en vertrektijden. Bij de trein speelt ProRail (Verkeersleiding) een centrale rol. ProRail regelt de prioritering van treinen in geval van vertragingen en verzorgt de omroepberichten op de stations. De tarieven die hiervoor in rekening worden gebracht zijn dermate hoog dat de regionale vervoerbedrijven indertijd overwogen hebben om van deze vorm van dienstverlening af te zien. Om een indruk te geven: Op dit moment betaald Syntus aan ProRail ruim € 300.000 per jaar voor de omroepberichten op de stations langs de spoorlijnen Arnhem – Winterwijk, Zutphen – Winterswijk en Zutphen – Hengelo – Oldenzaal.

Efficiency

Vanuit de centrale positie van de trein zijn in de Achterhoek de routes, halteplaatsen en dienstregelingen van bus en trein onderling zo veel mogelijk afgestemd. In de praktijk betekent dit dat de bus vooral een aanvullende functie ten opzichte van de trein heeft gekregen. De goede onderlinge afstemming heeft zowel geleid tot een efficiëntere inzet van de beschikbare middelen als tot een hogere kwaliteit voor de reiziger. Hierdoor is in de Achterhoek zowel sprake van een toename van het aantal reizigers als van efficiencyverbeteringen en een hogere kostendekkingsgraad. In Fryslan is efficiency vooral door veranderingen in de bedrijfsvoering verbeterd. In het volgende hoofdstuk gaan we nog uitgebreider op dit onderwerp in.

A2. Rationelere inzet van modaliteiten (i.c. bus en trein)

Voor alle provincies was het in stand houden van de regionale treindiensten de belangrijkste overweging om mee te doen met de experimenten met decentralisatie van het regionale

spoorvervoer. Alle drie zien het regionale spoorvervoer als ruggengraat van het OV-netwerk en achten de kwaliteit van het spoorvervoer aanzienlijk hoger dan van het busvervoer. In geen van de provincies is dan ook sprake geweest van een expliciete herafweging op basis van maatschappelijke kosten en baten van bus en spoor; impliciet wordt van de hogere kwaliteit van railvervoer een hoger aantal reizigers verwacht, hetgeen als rechtvaardiging voor de hogere kosten geldt.

In de praktijk blijkt deze verwachting terecht te zijn in de zin dat met name het treingebruik in de drie provincies is toegenomen (zie ook hoofdstuk 3). In die zin heeft de decentralisatie dus wel geleid tot een rationele inzet van modaliteiten. Wel heeft NoordNed in Fryslân een tekort aan treincapaciteit tijdens de ochtendspits opgelost door de introductie van een busconcept speciaal voor scholieren en studenten, de Collegeliner. In de oude situatie zou een spoorvervoerder nooit voor de inzet van bussen hebben gekozen.

A3. Afstemming met ander regionaal verkeers- en vervoerbeleid

Op voorhand was de verwachting dat decentrale overheden na decentralisatie (nog) meer bereid zouden zijn in hun regionale verkeers- en vervoerbeleid rekening te houden met de positie van de regionale treindiensten. In de praktijk is dit echter niet gebeurd. Mogelijkheden voor betere afstemming zijn zeker aanwezig, ook in het vigerende verkeers- en vervoerbeleid, maar deze liggen met name op het gebied van het openbare busvervoer. Denk aan de inzet van de middelen uit de regeling De Boer, de veranderende sturingsmechanismen in het OV bij keuzen rondom Duurzaam-Veiligbeleid en afstemming met andere beleidsterreinen, zoals de ruimtelijke ordening. Een voorbeeld is de provincie Fryslân waar de wegcategorisering in het kader van Duurzaam Veilig is afgestemd met de verschillende typen buslijnen die de provincie onderscheidt. Daarbij hanteert de provincie als regel dat de routes van verbindende en ontsluitende buslijnen uitsluitend over verbindings- en gebiedsontsluitingswegen voeren, terwijl de routes van aanvullende lijnen ook erftoegangswegen mogen omvatten.

Decentrale overheden lijken verder nog niet echt in staat om via flankerend beleid het OV-gebruik te stimuleren. Overigens zijn de middelen van de provincie om het verkeers- en vervoerbeleid te sturen ook relatief beperkt. Een groot deel van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op dit terrein ligt bij lokale overheden.

B1. Betere aansluiting op en afweging van lokale behoeften

De betrokkenheid van de decentrale overheden bij het regionale spoorvervoer blijkt fors te zijn toegenomen. Immers, de handhaving van de treindienst op bepaalde lijnen, al dan niet in combinatie met verbetering van de dienstverlening, had alles te maken met lokale behoeften. Denk aan het overnemen van de treindienst Arnhem – Doetinchem om de knip in de treindienst Arnhem – Winterswijk ongedaan te maken (zie ook paragraaf 2.5). Een ander voorbeeld zijn de onderhandelingen over de overname van de treindienst Groningen – Leeuwarden door de twee betrokken provincies. Andere voorbeelden waaruit blijkt dat decentrale overheden meer en sneller inspelen op de behoeften van reizigers, zijn:

- ▶ het openhouden van een aantal verkooplokets in Gelderland (gedurende één jaar) en met name Fryslân;
- ▶ de aanpassing van de dienstregeling Leeuwarden - Harlingen Haven;
- ▶ de druk die de provincie Fryslân indirect via NoordNed heeft uitgeoefend op NS *Reizigers* voor het ter beschikking stellen van extra treinstellen toen bleek dat

dochterbedrijf NoordNed te weinig vervoercapaciteit had.

B2. Meer financiële ruimte

Vanuit de theorie wordt verwacht dat decentralisatie gepaard gaat met efficiencywinst omdat decentrale overheden kunnen zorgdragen voor een efficiëntere uitvoering van de diensten door kostenbesparingsprogramma's te introduceren die op de regionale omstandigheden zijn toegesneden. Bovendien zouden ze in staat moeten zijn om gericht(er) gedecentraliseerde en eventueel regionale middelen in te zetten voor de verbetering van het OV. De voordelen die op die manier geboekt worden, zijn groter dan de eventuele extra kosten die met besluitvorming op decentraal niveau gemoeid zijn.

De betrokken provincies hebben met de decentralisatie in (zeer) beperkte mate extra middelen ter beschikking gesteld voor het regionale openbaar vervoer. Voorbeelden in Gelderland zijn de instandhouding van agentschappen ten behoeve van kaartverkoop en de aanpassingen aan en opheffing van spoorwegovergangen om te voldoen aan de veiligheidseisen die verbonden waren aan de frequentieverhoging.

In Gelderland en Fryslân zien we wel een verschuiving van subsidiegelden van de trein naar de bus (en eventueel CVV). Door de efficiencywinst die werd behaald in het spoorvervoer door niet langer standaard met een conducteur te rijden, was het mogelijk meer en/of beter OV te bieden voor dezelfde exploitatiebijdrage. In Gelderland zien we bovendien dat de decentralisatie heeft geleid tot een efficiëntere uitvoering van de diensten en met name een betere afstemming tussen bus en trein. Deze ontwikkeling was overigens al in gang gezet in de jaren voorafgaand aan de decentralisatie. Kostenbesparingsprogramma's zijn nergens opgezet³.

Belangrijk bij dit alles is te realiseren dat provincies überhaupt nauwelijks mogelijkheden hebben om eigen financiële middelen aan te trekken (daar waar gemeenten de ozb hebben). Zij blijven hierdoor in sterke mate afhankelijk van de middelen die de rijksoverheid beschikbaar stelt. Ook de mogelijkheden om de reizigersopbrengsten te verhogen zijn beperkt, omdat eventuele kwaliteitsverbeteringen vanwege de geringe tariefvrijheid slechts in beperkte mate bij reizigers in rekening kunnen worden gebracht (de NVB- en NS-tarieven gelden hierbij als plafond). Veel OV-autoriteiten zijn bovendien huiverig voor het structureel inzetten van eigen middelen voor de exploitatie van openbaar vervoer. Zij vrezen dat dit door de rijksoverheid als argument gebruikt kan gaan worden voor het doorvoeren van (extra) bezuinigingen.

De voordelen van de marktwerking in het OV, die tegelijkertijd met de decentralisatie zijn gerealiseerd en wél extra financiële ruimte hebben opgeleverd komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

³ Syntus tekent hierbij aan dat als gevolg van de bezuinigingen op de Rijksbijdrage voor het stads- en streekvervoer vanaf de dienstregeling 2003/2004 wel kostenbesparingsprogramma's zijn opgezet.

B3. Meer verantwoording verschuldigd

Door de decentralisatie hebben (bestuurders van) de provincies allemaal ervaren dat ze meer contact krijgen met hun burgers en aan hun verantwoording moeten afleggen. Niet in de laatste plaats komt dat door de klachten die burgers bij hen neerleggen. Naar aanleiding van veel klachten zag de provincie Gelderland bijvoorbeeld de tijd toenemen die zij kwijt is met de aansturing van vervoerbedrijven. Verder zien we in alle drie de provincies een relatief grote betrokkenheid van Provinciale Staten bij specifieke problemen rond het regionale spoorvervoer. Deze is aanmerkelijk groter dan van de Tweede Kamer mag en kan worden verwacht.

Tegelijkertijd blijken de provincies zich nog zeer afhankelijk op te stellen waar het gaat om het vergaren van informatie over de prestaties van het regionale spoorvervoer binnen hun provincie. Wat betreft ontwikkelingen in reizigersaantallen en -opbrengsten werken de provincies met cijfers die de uitvoerende vervoerbedrijven aanleveren, zelfs wanneer de beloning van de vervoerbedrijven voor een deel afhankelijk is van deze informatie. De praktijk leert daarbij dat de levering van de informatie niet altijd tijdig en adequaat geschiedt en dat vervoerbedrijven niet in alle gevallen op deze omissie worden aangesproken.

Uitzondering is de provincie Groningen die in eigen beheer controleert of NoordNed aan de eisen inzake de te leveren zitplaatscapaciteit voldoet. De ervaring van de provincie is dat de eigen metingen in een aantal gevallen sterk afwijken van de meldingen van NoordNed. Dit benadrukt het belang van een goed en onafhankelijk monitoringsysteem.

B4. Vermindering bottlenecks besluitvorming en administratieve procedures

In de drie onderzoeksgebieden zijn geen aanwijzingen te vinden dat decentralisatie bottlenecks in de besluitvorming wegneemt of het besluitvormingsproces versnelt. Wel is gebleken dat de verschillende Provinciale Staten zich over meer onderwerpen rond het regionale spoorvervoer willen uitspreken. Dat kost tijd, gelet op het gegeven dat Provinciale Staten en de betrokken Statencommissies slechts één maal per maand vergaderen. Een door Provinciale Staten te nemen besluit vergt daardoor een doorlooptijd van ten minste drie maanden. Onduidelijk is of en in welke mate de rest van het besluitvormingsproces, inclusief ambtelijke voorbereiding, efficiënter verloopt dan de besluitvorming bij de rijksoverheid.

Een mogelijk gevaar van decentralisatie is dat kortetermijnbelangen prevaleren boven langetermijnbelangen. Immers, regionale bestuurders worden direct afgerekend op hun handelen. Of dit inderdaad het geval is, is moeilijk vast te stellen. Er zijn voorbeelden van bestuurders die aangaven voorkeuren voor maatregelen te hebben die genomen moesten worden binnen de huidige zittingsperiode van de Staten, maar dat kan ook positief zijn. Immers, bestuurders hebben eveneens meer incentives om binnen hun zittingsperiode zichtbare verbeteringen te realiseren. Wel is duidelijk dat decentralisatie in de onderzochte cases niet tot belangrijke wijzigingen in het regionale openbaar-vervoerbeleid heeft geleid die de positie van het openbaar vervoer op lange termijn versterken. Relatief vrij besteedbare middelen zijn vooral ingezet voor maatregelen waarvan de resultaten direct zichtbaar zijn, zoals inkoop van extra ritten en vervanging van oud door nieuw materieel. Dat laatste was overigens ook beter toegankelijk, dus is hier wel sprake van een langetermijn-neveneffect.

B5. Vermindering “rent seeking”

Theoretisch zouden decentrale overheden, wanneer zij verantwoordelijk worden voor het

regionale OV, betere plannen maken, gebaseerd op een vroegtijdige, objectieve afweging van te verwachten kosten en opbrengsten van maatregelen. Hun neiging om bij de centrale overheid te lobbyen voor extra steun, zou moeten afnemen wanneer zij zich realiseren dat het uitvoeren van de plannen hun eigen verantwoordelijkheid wordt.

Vooralsnog heeft de decentralisatie van regionaal spoorvervoer nog niet dit potentiële voordeel opgeleverd, zoals uit de volgende vijf situaties naar voren komt:

1. Bij de aanpassing van de spoorweginfrastructuur in Gelderland hebben de provincie Gelderland en Syntus gevraagd om een partiële spoorverdubbeling, om een halfuurdienst op het traject Zutphen – Winterswijk mogelijk te maken. Die oplossing zou hen zelf geen geld kosten. Uiteindelijk zijn beide partijen akkoord gegaan met de oplossing om sneller te gaan rijden en daarvoor alleen snelheidsverhogende aanpassingen door te voeren. Het vervoerbedrijf ziet zich hierdoor wel met hogere kosten als gevolg van het sneller rijden geconfronteerd. In de praktijk pakt deze aanpassing goed uit (zie kader).
2. Tijdens de onderhandelingen rond de decentralisatie van de treindienst Leeuwarden – Stavoren heeft provincie Fryslân gepleit voor een extra bijdrage van de rijksoverheid voor de instandhouding van de treindienst Workum – Stavoren. De rijksoverheid heeft hieraan geen gehoor gegeven. Desondanks rijdt NoordNed ook in 2004 nog met treinen op het traject Workum – Stavoren.
3. De provincie Groningen lobbyt bij de rijksoverheid voor een extra bijdrage voor herinvoering van de (doorgaande) internationale treindienst Groningen – Leer. Door verschillen in wet- en regelgeving tussen Nederland en Duitsland, alsmede door verschillen in de technische eisen die aan het materieel worden gesteld, is dit een relatief dure lijn.
4. De provincie Groningen heeft om een extra bijdrage van de rijksoverheid verzocht om de drie treindiensten die ze overnam met nieuw materieel uit te kunnen laten voeren. Uit een verkenning van NoordNed kwam namelijk naar voren dat dit bedrijf alleen bereid was tot deze investering bij een langere concessieduur en een hogere exploitatiebijdrage. De rijksoverheid is niet op het verzoek om een hogere exploitatiebijdrage ingegaan, mede omdat recente aanbestedingen doen vermoeden dat de exploitatiebijdragen voor andere vervoerbedrijven toereikend zijn om de treindiensten met light-railmaterieel uit te voeren (zie bijvoorbeeld de treindienst Zutphen – Hengelo – Oldenzaal).
5. NoordNed heeft de provincie Fryslân een voorstel gedaan om vanaf 2006 de twee regionale treindiensten met nieuw light-railmaterieel te exploiteren en tegelijkertijd de OV-chipcard op de bussen en treinen in Noord- en Zuidwest-Fryslân in te voeren. Voor de introductie van de OV-chipcard hebben NoordNed en de provincie Fryslân de rijksoverheid wel om een substantiële bijdrage gevraagd. Op dit moment is de status van dit verzoek onduidelijk, nu de provincie Fryslân heeft besloten beide treindiensten aan te besteden.

Geconstateerd moet worden dat decentrale overheden blijven proberen een extra bijdrage van de rijksoverheid te krijgen voor de vervulling van hun wensen, ook al lijken pogingen tot op heden niet erg succesvol.

Aanpassing spoorweginfrastructuur in de Achterhoek

Aanpassing van de railinfrastructuur was voor Syntus een belangrijke voorwaarde voor het slagen

van het nieuwe OV-concept. Deze aanpassing is belangrijk met het oog op het realiseren van een halfuursdienst op het traject Zutphen – Winterswijk. De aanpassing waartoe de Minister van Verkeer en Waterstaat op advies van ProRail heeft besloten, te weten een verhoging van de baanvaksnelheid van 100 naar 120 km/u, wijkt af van de ideeën die de provincie Gelderland en Syntus oorspronkelijk hadden en die ook in de exploitatie-overeenkomst waren vastgelegd, namelijk een partiële verdubbeling van het baanvak tussen Ruurlo en Lichtenvoorde/ Groenlo. Redenen om uiteindelijk voor een verhoging van de baanvaksnelheid te kiezen waren dat deze oplossing goedkoper was, minder aanpassingen aan spoorwegovergangen vergde, de oplossing meer flexibiliteit bood bij een eventuele herziening van de dienstregeling en vertragingen makkelijker ingelopen konden worden.

In de praktijk blijkt de gekozen oplossing niet ongunstig uit te pakken. Syntus wordt met de 'eenvoudige' kruising niet belemmerd in de bedrijfsvoering. De nieuwe Linten halen een zodanige snelheid dat kruisen geen probleem heeft te zijn. Daar komt bij dat de veiligheid in de nieuwe situatie is verbeterd omdat treinen elkaar nu op stations kruisen. Problematisch was wel het grote aantal storingen dat volgde op de oplevering van de infrastructuur. De provincie Gelderland en Syntus waren daarbij ontevreden over de lage prioriteit die ProRail aan het oplossen van de storingen gaf. Na overleg met het ministerie van Verkeer en Waterstaat en Railinfrabeheer zijn hiervoor nieuwe procedures afgesproken.

Samenvattend

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, maar dat was niet het vooropgezette idee van de rijksoverheid. In enkele gevallen heeft de decentralisatie efficiencywinst opgeleverd, maar bij lange na niet in die mate die potentieel haalbaar is (zie verder volgend hoofdstuk, waarin zal blijken dat de tegelijkertijd ingevoerde marktwerking tot grotere efficiencywinsten heeft geleid).

In de Achterhoek (Gelderland) heeft zowel de reiziger als het vervoerbedrijf voordelen geboekt. 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 efficiency-verbetering.

In Fryslân heeft spoorvervoerder NoordNed 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 niet automatisch in staat bij vervoerbedrijven een substantiële kostenbesparing op de exploitatie af te dwingen. De decentralisatie levert ook een toename van de beheerslast op. Verder is de manier waarop vervoerbedrijven verantwoording moeten afleggen over de wijze waarop ze hun verplichtingen nakomen, doorgaans niet goed 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, aangezien de rijksoverheid op de meeste verzoeken niet ingaat.

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 (zie ook paragraaf 2.5). Deze ervaringen kunnen ook voor andere decentrale overheden bruikbaar zijn.

2.5 Is er voldaan aan de randvoorwaarden van succesvolle decentralisatie?

Het al dan niet realiseren van de doelen en voordelen van decentralisatie is mede afhankelijk van het voldoen aan een aantal randvoorwaarden voor succesvolle decentralisatie, te weten:

1. Het uitblijven van negatieve netwerkeffecten.
2. Het uitblijven van schaalnadelen.
3. Een duidelijke verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en macht.
4. De overdracht van voldoende financiële middelen.
5. Kennis en capaciteit.

Deze paragraaf beschrijft in hoeverre in de experimenten aan de verschillende randvoorwaarden is voldaan en analyseert wat de succes- en faalfactoren zijn.

1. Het uitblijven van negatieve netwerkeffecten

Bij decentralisatie van het regionale spoorvervoer heeft zich een aantal afstemmingsproblemen voorgedaan. Soms waren decentrale overheden in staat deze problemen onderling op te lossen; soms was interventie van de rijksoverheid noodzakelijk. De afstemmingsknelpunten hadden betrekking op:

- ▶ Afstemming van dienstregelingen.
- ▶ Kaartintegratie.
- ▶ Verdeling van opbrengsten.
- ▶ Verkooppunten.

Afstemming van dienstregelingen

In Gelderland en Groningen hebben zich problemen voorgedaan met de afstemming tussen regionale en nationale spoorlijnen.

In Gelderland is met de start van Syntus de treindienst Arnhem – Winterswijk in Doetinchem geknipt. Dit gebeurde om in een relatief geïsoleerd gebied een geïntegreerd vervoerconcept te kunnen aanbieden. Veel reizigers bleken door de knip echter hun aansluitende trein in de richting Winterswijk te missen. Vervolgens wilde de provincie de doorgaande treinverbinding tussen Arnhem en Doetinchem herstellen. Deze lijn maakt echter ook onderdeel uit van het Knooppunt Arnhem – Nijmegen (KAN), dat ook zeggenschap wilde over deze lijn. Uiteindelijk hebben de provincie Gelderland en het KAN overeenstemming bereikt over een in de tijd gedeeld opdrachtgeverschap voor deze treindienst. Daarbij is afgesproken dat Syntus de treindienst tot 2004 in opdracht van de provincie Gelderland zou exploiteren en daarna (tot 2009) in opdracht van het KAN. Anno 2004 exploiteert Syntus de treindienst echter nog steeds in opdracht van de provincie Gelderland en is onduidelijk of en wanneer het opdrachtgeverschap van de provincie Gelderland overgaat naar het KAN.

Dat de afstemming bij internationaal spoorvervoer nog lastiger te regelen is, blijkt uit de ontwikkelingen rondom de aanbestedingen van de dienst Groningen – Leer. Afgezien van de eerder genoemde problemen met verschillen in wet- en regelgeving in Duitsland en Nederland (ook op het gebied van arbeidsrecht), spelen hier ook discussies over exploitatiebijdragen en de eisen aan de typen in te zetten materieel (zie kader).

Internationale treindienst Groningen – Leer

Eén van de elementen die tijdens het aanbestedingsproces veel extra werkzaamheden met zich mee hebben gebracht, was de gelijktijdige aanbesteding van de treindienst Groningen – Leer (D). Op het laatste moment heeft Land Niedersachsen, dat formeel opdrachtgever voor deze treindienst is, besloten dat de provincie Groningen deze treindienst niet aan NoordNed mocht gunnen, omdat de gevraagde exploitatiebijdrage beduidend hoger was dan het bedrag waar Land Niedersachsen vanuit was gegaan.

De beslissing van Land Niedersachsen betekende dat met betrekking tot deze internationale treindienst nieuwe afspraken gemaakt moesten worden. Hiervoor was enige ruimte aangezien een deel van het betreffende baanvak in verband met een renovatie op 1 april 2000, nog voor de start van NoordNed, buitendienst was gesteld. Eind 2001, een jaar later dan voorzien, waren de werkzaamheden aan het baanvak afgerond, maar pas op 16 juni 2002 was het zover dat er in opdracht van Land Niedersachsen weer treinen tussen Nieuweschans en Leer reden.

De drie treinritten worden met Duits materieel en met Nederlands (NoordNed) en met Duits personeel (DB) uitgevoerd. Het Nederlandse personeel is noodzakelijk om de 800 meter tussen Nieuweschans en de Duitse grens te overbruggen, omdat het Duitse personeel niet bevoegd is op het Nederlandse spoornet te rijden. De inzet van Duits materieel is noodzakelijk omdat het Nederlandse dieselmaterieel asbest bevat en daardoor niet op het Duitse spoorwegnet wordt toegelaten.

Kaartintegratie

Zowel Syntus als NoordNed streefden naar kaartintegratie voor het bus- en spoorvervoer door invoering van een eigen kaart- en tariefsysteem. Hiervan is uiteindelijk afgezien omdat kaartintegratie op het Nederlandse spoor als geheel (elke treinreiziger moet met één kaartje tussen alle treinstations in Nederland kunnen reizen) verplicht bleef. Dit bleek met een eigen systeem niet mogelijk omdat NS aangaf alleen haar eigen kaart- en tariefstelsel te

accepteren.

Omdat toepassing van het NVB-tarief op de regionale treindiensten een aanzienlijke inkomstenderving tot gevolg zou hebben, kunnen reizigers in Noord- en Zuidwest-Fryslân binnen dit concessiegebied niet met één kaartsoort met bus en trein kunnen reizen; de provincies Gelderland en Groningen hebben deze inkomstenderving voor lief genomen en eisen van de vervoerbedrijven wel dat zij het NVB-tarief op de regionale treinen accepteren.

Verdeling van opbrengsten

Het landelijke kaartsysteem voor het spoorvervoer maakt een verdeling van de opbrengsten noodzakelijk. Het grootste probleem daarbij was uiteindelijk de verdeling van de opbrengsten van de niet-relatiegebonden kaartsoorten (zoals de NS- en OV-jaarkaart)⁴. De kosten voor het opzetten van een nieuw verrekensysteem vergoedt het ministerie van Verkeer en Waterstaat slechts éénmalig. Zowel Syntus als NoordNed besloten daarom uit te gaan van de oude verdeelsleutels. Deze verdeelsleutels deden echter geen recht aan (de bewust nagestreefde) groei van het treingebruik in de regio. Het actualiseren van de verdeelsleutels is echter duur, omdat NS *Reizigers* hiertoe participatie eist in het (dure) eigen reizigersonderzoek. Niettemin hebben eerst NoordNed en later ook Syntus besloten om alsnog te participeren in het NS-onderzoek. Voor Syntus heeft deze beslissing inderdaad tot de verwachte hogere opbrengsten geleid. Opvallend daarbij is dat Syntus niet automatisch over de resultaten van het reizigers-onderzoek kan beschikken, maar NS extra moet betalen voor de levering van deze informatie.

De provincies hebben gezamenlijk gepleit voor het instellen van een overkoepelende regeling met betrekking tot de kaartautomaten en de opbrengstverdeling die in de exploitatieconcessie voor NS of in de wet- en regelgeving kon worden opgenomen. Door vooraf de spelregels vast te leggen konden voor alle deelnemers aan aanbestedingen gelijke condities worden geschapen, en zou de onzekerheid bij toetreders worden gereduceerd. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft hiermee echter niet ingestemd, omdat zij dit een verantwoordelijkheid acht van de decentrale overheden. Het gevolg is dat iedere decentrale overheid c.q. regionaal vervoerbedrijf zelf een contract met NS *Reizigers* af moet sluiten omtrent de huur van kaartautomaten en de opbrengstverdeling.

Verkooppunten

Bij het vertrek van NS *Reizigers* uit de regio dreigden ook de NS-kaartautomaten en -verkooppunten te verdwijnen. Inmiddels hebben de provincies met NS *Reizigers* afspraken gemaakt over de condities waartegen de kaartautomaten kunnen worden gehuurd, waarbij de kosten (tot een zeker maximum) door de rijksoverheid worden gecompenseerd. Provincies moeten zelf met hun vervoerbedrijven afspraken maken over de verkooppunten. Voor de provincie Gelderland kwam de mededeling van NS dat zij haar verkooppunten ging sluiten overigens te laat om nog mee te kunnen nemen in de onderhandelingen met Syntus. Hier heeft de provincie eigen middelen beschikbaar gesteld om een aantal verkooppunten tijdelijk open te houden op de lijn Arnhem - Winterswijk. Bij de latere gunning van de treindienst Arnhem – Doetinchem aan Syntus wist de provincie Gelderland wel de instandhouding van een aantal verkooppunten af te dwingen. De provincie Fryslân heeft

⁴ Aanvankelijk waren er ook grote problemen met de verdeling van de opbrengsten uit de gewone treinkaartjes. NS *Reizigers* wilde namelijk uitgaan van toekenning van opbrengsten van de "laatste" kilometers. Gezien de degressieve tarieven van NS, zouden de regionale vervoerbedrijven daardoor altijd een relatief lage opbrengst per reizigerskilometer krijgen. Uiteindelijk is een rechtvaardiger verdeling uitonderhandeld.

hetzelfde bereikt in de onderhandelingen met NoordNed. De provincie Groningen zag geen aanleiding tot het openhouden van de verkooppunten bij NoordNed, omdat voor reizigers voldoende alternatieven bestaan om aan een geldig vervoerbewijs – de strippenkaart – te komen.

Ook ten aanzien van de opbrengstverdeling hebben de provincies gezamenlijk gepleit voor een landelijke regeling. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft hier evenmin mee ingestemd.

2. Het uitblijven van schaalnadelen

Het zittende vervoerbedrijf op het Nederlandse spoornet heeft een aanzienlijke marktmacht. NS speelt op tal van manieren een zeer belangrijke rol bij het regionale spoorvervoer, te weten als:

- ▶ huidige exploitant van de contractsectorlijnen;
- ▶ vervoerder op het hoofdrailnet;
- ▶ partner in zowel Syntus (33%) en tot 2004 in NoordNed (49%);
- ▶ eigenaar van de kaartautomaten en loketkaartverkoopsystemen;
- ▶ eigenaar van het kortetermijnplanningssysteem;
- ▶ leverancier van onderhoudsdiensten voor spoorwegmaterieel.

Door de machtspositie van NS zien decentrale overheden en regionale vervoerbedrijven zich vaak in een afhankelijke positie ten opzichte van NS geplaatst, zoals bij de beschikbaarstelling van materieel. Daar komt nog eens bij dat de rijksoverheid voorwaarden aan decentralisatie verbindt die regionale partijen dwingt van bepaalde diensten van NS gebruik te maken, zoals de kaartautomaten en de opbrengstverdeling. Bovendien leidt de verplichting om het NS-tarief te hanteren tot een afhankelijkheid van de tariefpolitiek van het NS-concern. Dit verzwakt de positie van de decentrale overheden ten opzichte van het zittende vervoerbedrijf verder. Wel moet worden gesteld dat inmiddels, mede op basis van tussentijdse rapportages in het kader van deze evaluatie, één en ander beter is geregeld in de Concessiewet die naar verwachting per 1 januari 2005 in werking treedt.

NS als huidige exploitant van de contractsectorlijnen

Als zittend exploitant heeft NS de beschikking over materieel, kennis van het spoor, personeel en informatie over het vervoer. Voor wat betreft de beschikbaarheid van materieel, heeft de afhankelijkheid van NS enkele malen tot problemen geleid. Connexxion stelt dat NS bij de aanbesteding van het spoorvervoer in Groningen een (te) hoge leaseprijs vroeg voor bestaand materieel. Voor de provincie Groningen is dit mede een reden te overwegen het materieel in de toekomst zelf in eigendom te nemen. In Fryslân stelde NS *Reizigers* aanvankelijk geen materieel beschikbaar te hebben. Pas toen NoordNed in een vergevorderd onderhandelingsstadium was omtrent de mogelijkheid om gebruikt materieel uit Frankrijk te halen en de provincie een nieuw ultimatum stelde, was NS *Reizigers* alsnog bereid en in staat het gevraagde extra materieel beschikbaar te stellen.

Ten aanzien van kennis van het spoor bleek deze aanvankelijk vrijwel geheel bij NS (en de taakorganisaties) te liggen. Decentrale overheden moesten zich deze kennis in korte tijd eigen maken. NS heeft hieraan zeker meegewerkt, bijvoorbeeld in Groningen, maar de mate waarin blijft, in de andere provincies, onderwerp van discussie.

Bij overname van personeel speelde bij de experimenten het probleem dat dit nog niet formeel was geregeld. In Groningen leidden aanvankelijke voorstellen voor overname van

personeel bijna tot een staking. Inmiddels is de overname van het treinpersoneel in de Concessiewet geregeld. Ook deze tekst laat echter onverlet dat het zittende vervoerbedrijf relatief veel invloed heeft op de selectie van individuele personeelsleden die aan een regionale treindienst worden toebedeeld.

Op het gebied van informatie, ten slotte, zijn decentrale overheden afhankelijk van de bereidwilligheid van NS om deze te verstrekken. Met name bij de eerste experimenten was dit nog niet allemaal tot in detail geregeld. Er zijn nu echter afspraken over een informatieprofiel.

NS als vervoerder op het hoofdrailnet

Als vervoerder op het hoofdrailnet heeft NS *Reizigers* een sterke onderhandelingspositie (gedwongen winkelnering) bij de verdeling van opbrengsten van doorgaande kaarten. Daarnaast heeft NS *Reizigers* nog steeds invloed op de prioriteitsstelling bij capaciteitstoedeling. Deze invloed komt het sterkst tot uitdrukking in de kortetermijnplanning in geval van vertragingen en calamiteiten. Het planningssysteem dat daarvoor wordt gehanteerd is in eigendom en beheer van NS.

NS als (voormalig) partner in Syntus en NoordNed

NS heeft als aandeelhouder in Syntus en NoordNed (tot 2004) een belangrijke invloed op het beleid van beide regionale vervoerbedrijven. Deze invloed blijkt onder andere uit het feit dat Syntus volgens de Ondernemingsraad van dit bedrijf verplicht werd om haar nieuwe treinmaterieel via NS Financial Services, een Ierse dochter van NS, te leasen.

Ook NoordNed kon indertijd nauwelijks om materieel van NS *Reizigers* heen, gelet op de voorbereidingstijd die het bedrijf werd geboden. Het achterstallige onderhoud van dit materieel was bovendien – anders is het hoge uitvalpercentage moeilijk verklaarbaar – één van de oorzaken voor de capaciteitsproblemen waarmee NoordNed te kampen heeft (gehad).

Het was oorspronkelijk niet de verwachting dat NS bij de aanbesteding van één van de contractsectorlijnen zou deelnemen anders dan via de vervoerbedrijven waarin zij participeert. Inmiddels doet het bedrijf dit wel, maar alleen als er sprake is van een samenhang met het hoofdrailnet dan wel stadsgewestelijke netwerken, en er voldoende rendabele exploitatie mogelijk wordt geacht binnen de eisen die de overheden stellen. NS heeft inmiddels de eerste aanbesteding in concurrentie met onder andere het eigen dochterbedrijf Syntus gewonnen (Apeldoorn – Zutphen).

Bij intermodale aanbestedingen wordt de kans klein geacht dat NS zelf zal inschrijven. In ieder geval heeft NS niet ingeschreven op de intermodale aanbesteding van het openbaar vervoer rond de treindienst Zutphen – Hengelo – Oldenzaal; een aanbesteding die recentelijk door Syntus is gewonnen.

NS als leverancier van onderhoudsdiensten voor spoorwegmaterieel

NS is naast exploitant via dochteronderneming Nedtrain ook leverancier van onderhoudsdiensten voor spoorwegmaterieel. Omdat met name NoordNed gebruik maakt van oud NS-materieel en al het andere materieel (verplicht) is geleast via NS Financial Services is Nedtrain het enige bedrijf waarmee de regionale vervoerbedrijven kunnen werken. Tevens is Nedtrain tot nu toe het enige bedrijf dat gecertificeerd is voor het installeren en afregelen van ATB-apparatuur in de treinen; apparatuur die vereist is met het

oog op de spoorwegveiligheid. Hierdoor is sprake van een monopolie, dat bovendien door de koppeling aan de leasediensden van NS kunstmatig in stand lijkt te worden gehouden.

3. Een duidelijke verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en macht

Voor een succesvolle decentralisatie is, theoretisch gezien, een duidelijke verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en macht van cruciaal belang. Hiervan is nog niet op alle terreinen sprake. Afgezien van de afstemmingsvraagstukken die betrekking hebben op netwerkeffecten, gaat het om onduidelijkheden ten aanzien van:

- ▶ investeringen in de spoorweginfrastructuur;
- ▶ beschikbaarheid van de spoorweginfrastructuur;
- ▶ de spoorwegveiligheid.

Investerings in de spoorweginfrastructuur

Aangezien de spoorweginfrastructuur eigendom van de rijksoverheid is, ligt ook de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw, beheer en onderhoud van spoorweginfrastructuur bij de rijksoverheid. Deze heeft ProRail een concessie verleend voor het beheer en onderhoud van de spoorweginfrastructuur. ProRail zorgt voor standaard-onderhoud aan de spoorweginfrastructuur en realiseert uitbreidingen die voldoen aan de rijkscriteria. Als een decentrale overheid extra aanpassingen of uitbreidingen wil aan de spoorweginfrastructuur, dan kan zij dit financieren vanuit de BDU (de Brede Doel-Uitkering). Probleem is dat de decentrale overheden hierover moeten onderhandelen met ProRail, waarbij ze geen mogelijkheden hebben om de efficiency van ProRail (en daarmee van hun investeringen) te beoordelen of te optimaliseren.

Tegelijkertijd hebben de decentrale OV-autoriteiten, vanwege de complexiteit en omvang, geen behoefte aan decentralisatie van de bedoelde taken en bevoegdheden, stimuleert deze situatie toch terughoudendheid bij decentrale OV-autoriteiten ten aanzien van financiering van de verbetering van regionale spoorweginfrastructuur. Daarnaast geven de decentrale OV-autoriteiten aan dat de middelen voor regionale spoorweginfrastructuur niet worden gedecentraliseerd, zodat de verantwoordelijkheid voor investeringen in het regionale spoor nog altijd bij de Rijksoverheid ligt. ProRail geeft overigens zelf aan nauwer te willen samenwerken met decentrale OV-autoriteiten. De samenwerking kan onder meer bestaan uit het ontwikkelen van infrastructuur, het uitwerken van veiligheids- en milieumaatregelen en het beheer van light-railinfrastructuur⁵.

Een bijkomend probleem bij regionale investeringen in infrastructuur is dat decentrale overheden maar zeer beperkte mogelijkheden hebben om eigen inkomsten te genereren bij het creëren van nieuwe spoorknooppunten. Omdat de omliggende grond veelal eigendom is van gemeenten of NS Vastgoed, kunnen inkomsten uit grondverkoop daardoor niet ten goede komen aan projecten.

Beschikbaarheid van de spoorweginfrastructuur

Vervoerbedrijven zijn voor hun vervoer afhankelijk van de beschikbaarheid van spoorweginfrastructuur. Door uiteenlopende oorzaken is dit niet altijd het geval, voor kortere

⁵ In Duitsland bestaat al vele jaren ervaring met centraal beheer van regionale spoorweginfrastructuur. Daar zijn meerdere ondernemingen actief die in concurrentie werken voor regionale opdrachtgevers, zonder dat dit knelpunten oplevert bij het gebruik van de infrastructuur door meerdere vervoerbedrijven. Dit model zou ook in Nederland toepasbaar kunnen zijn.

of langere perioden. Afgezien van calamiteiten (= overmacht) ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij ProRail. Tot 2004 kon deze hierop niet worden afgerekend, wat vervoerbedrijven bij offertes aanleiding kan hebben gegeven tot het hanteren van een relatief hoge risico-inschatting, en daarmee tot hogere exploitatiekosten. Dit beperkt de mogelijkheden tot verbetering van het OV-aanbod. Sinds januari 2004 werkt ProRail echter met een systeem van prestatienormen voor de beschikbaarheid en de kwaliteit van de infrastructuur. Hieraan is een bonus/malus-systeem gekoppeld. Vervoerbedrijven krijgen nu een vergoeding bij een te lage beschikbaarheid, doch moeten aan ProRail een bonus betalen bij een hogere beschikbaarheid.

Spoorwegveiligheid

Spoorwegveiligheid is primair een zaak van vervoerbedrijven en beheerder van de spoorweginfrastructuur zelf. Handhaving is tegenwoordig in handen van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). In de experimenten zijn er op dit punt geen problemen geweest, maar de huidige benadering van spoorwegveiligheid vormt een rem op innovatie, bijvoorbeeld de door decentrale overheden gewenste introductie van light rail in Nederland. IVW eist van het vervoerbedrijf namelijk dat ook na de introductie van light rail het bestaande veiligheidsniveau in het "worst case scenario" (aanrijding met hoge snelheid tegen conventioneel materieel) gehandhaafd blijft. Dit vergt zulke dure aanvullende veiligheidsmaatregelen, dat dergelijke innovaties (mede hierdoor) stagneren. De ervaringen die thans worden opgedaan bij de light-railproef op de spoorlijn Gouda – Alphen aan den Rijn kunnen mogelijk aanleiding geven tot gunstiger risico-inschattingen, zodat light rail makkelijker en goedkoper te realiseren wordt.

4. Overdracht van voldoende financiële middelen

Met decentralisatie van het regionale spoorvervoer zijn de middelen die de rijksoverheid voor de lijnen uittrok mee gedecentraliseerd. Daarbij is afgesproken dat de decentrale overheden de middelen voor regionale treindiensten ook ten dele in mogen zetten voor busvervoer en vice versa. Dit vergemakkelijkt de afstemming tussen regionaal bus- en spoorvervoer.

Wanneer bus- en spoorvervoer door één vervoerbedrijf worden geëxploiteerd, kan het vervoerbedrijf er ook zelf voor kiezen om opbrengsten uit het regionale spoorvervoer voor busvervoer in te zetten of andersom, om op die manier een product aan te bieden dat de hoogste opbrengsten of het hoogste rendement oplevert. De eis tot kaartintegratie en de daaraan gekoppelde noodzaak om minimaal het NVB- en/of NS-tarief te hanteren, beperkt echter de mogelijkheden voor vervoerbedrijven om extra inkomsten te genereren. Met de komst van de OV-Chipcard kan hierin verandering komen in de zin dat vervoerbedrijven in theorie de mogelijkheid krijgen om op bepaalde momenten en routes toeslagen bij reizigers in rekening te brengen mits deze toeslagen door hun opdrachtgevers worden goedgekeurd. De Wp2000 legt de formele bevoegdheid voor het vaststellen van de tarieven namelijk bij de decentrale overheden.

In de experimenten streefde de provincie Gelderland (net als de rijksoverheid) aanvankelijk naar een prestatieafhankelijke bekostiging. Dit zou bijvoorbeeld de overgang van spoor naar bus kunnen bevorderen. De provincie Fryslân wilde eerst nog een aantal jaren de vaste bijdrage handhaven, Groningen wil helemaal niet naar prestatiebekostiging. Uiteindelijk zijn alle drie regio's gestart met een vaste bijdrage. De overgang naar Regiobekostiging riep in Fryslân vervolgens discussies op met het ministerie van Verkeer en Waterstaat over de hoogte van de suppletiefactor. Gelderland bleek later terughoudend bij de overgang naar

Regiobekostiging omdat pas vanaf 2002 de opbrengsten van regionale treindiensten een stijgende lijn begonnen te vertonen.

In alle gevallen is gebleken dat de beschikbare middelen toereikend waren om de regionale treindiensten in stand te houden. Er kan dus worden gesteld dat met de decentralisatie voldoende middelen aan de decentrale overheden zijn overgedragen. De vraag is wel wat er in de toekomst gebeurt bij (nieuwe) aanbesteding van treindiensten (en hoe provincies daarop zullen reageren, bijvoorbeeld door een eigen bijdrage te geven). Onzekerheid over de bijdragen in de toekomst zet een rem op de besluitvorming bij decentrale overheden ten aanzien van de (structurele) inzet van eigen middelen voor de exploitatie van openbaar vervoer. Daarbij speelt het door OV-autoriteiten ervaren risico dat de inzet van eigen middelen voor de rijksoverheid een argument kan zijn voor extra bezuinigingen op de Rijksbijdrage eveneens een belangrijke rol.

5. Kennis en capaciteit

De decentrale overheden die bij de drie experimenten betrokken zijn, hadden vooraf geen tot weinig kennis over het (regionale) spoorvervoer en hebben dat in korte tijd moeten opbouwen. Hierbij hebben ze samengewerkt met de betrokken vervoerbedrijven, waarbij ProRail en het Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (CVOV) een stimulerende rol hebben gespeeld. Onderlinge kennisuitwisseling tussen de decentrale overheden vond en vindt met name plaats in het informele circuit, tijdens het vakberaad en in IPO-verband. Wel wordt met name de provincie Groningen met enige regelmaat door andere provincies of door adviesbureaus in opdracht van een provincie benaderd met een verzoek tot informatie/advies

Vrijwel alle decentrale overheden uit de onderzoeksgebieden hebben extra capaciteit voor de decentralisatie van het regionale spoor vrijgemaakt. Dit geldt zeker voor de provincies die de ontwikkeling van het regionale OV zelf wilden aansturen. De voorbereiding heeft gemiddeld een mensjaar gekost. Dat had mede te maken met een aantal aanloopproblemen, die om extra overleg hebben gevraagd. Zo hebben de provincies veel tijd gestopt in overleg over kaartautomaten en verkoop. Het beheer kost gemiddeld ongeveer een half mensjaar per jaar. Wel kan daarbij worden opgemerkt dat deze hoeveelheid uren af zal nemen naarmate de decentrale overheden meer ervaring krijgen. Volgens de provincies Fryslân en Groningen kost handhaving van de overeenkomsten met de vervoerbedrijven meer tijd dan op voorhand was ingeschat.

De benodigde kennis en capaciteit is mede afhankelijk van de wijze waarop de relatie tussen de decentrale overheid als opdrachtgever en het vervoerbedrijf als opdrachtnemer is vormgegeven. Bij de onderhandse gunning in Gelderland en Fryslân konden de overheden veel overleggen met het vervoerbedrijf. Dat beperkte de hoeveelheid benodigde kennis en capaciteit. Aanbesteding, zoals in Groningen gebeurde, vergt meer afstand tussen overheid en vervoerbedrijf en vergt daardoor meer tijd en capaciteit. Hierbij moet worden opgemerkt dat aanbesteding in principe tot lagere kosten leidt dan onderhandse gunning. De meerkosten van kennisverwerving en capaciteituitbreiding bij aanbesteding zouden zich hierdoor (minimaal) moeten terugverdienen. Dat is in Groningen overigens niet gebeurd omdat de besparingen ten goede van de rijksoverheid kwamen.

Verder valt op dat juist tussen Fryslân en het vervoerbedrijf onenigheid ontstond: NoordNed ging er aanvankelijk van uit dat met de provincie een stilzwijgende afspraak bestond dat

bussen als reservematerieel voor treinen konden worden ingezet, terwijl van een dergelijke afspraak volgens de provincie Fryslân absoluut geen sprake was. Nauw overleg is dus niet per definitie het meest efficiënt noch effectief. Het heeft Fryslân in ieder geval heel wat extra capaciteit gekost.

Samenvattend

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 marktmogelijkheden van de vervoerbedrijven en daarmee de beleidsmogelijkheden van de decentrale overheden. Denk aan het niet tot stand kunnen komen van het eigen kaart- en tariefstelsel 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-kaarten 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.

3. Introductie van marktwerking in het OV

3.1 Inleiding

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.

Deze zeven doelstellingen staan centraal in dit hoofdstuk. Eerst wordt een beschrijving gegeven van de historie van de invoering van marktwerking in het openbaar vervoer in het algemeen (paragraaf 3.2). Daarna volgt een schets van de theoretische achtergronden van deze maatregel (paragraaf 3.3). Dan komt aan de orde hoe marktwerking concreet is geïntroduceerd in de vijf cases en in welke mate dat de hierboven beschreven doelen dichterbij heeft gebracht (paragraaf 3.4).

Merk op dat we daarbij uitgaan van een brede definitie van het begrip marktwerking, waaronder we zowel onderhandse gunningen (met dreiging van aanbesteding) als openbare aanbesteding verstaan. In de laatste paragrafen van dit hoofdstuk kijken we meer specifiek naar het instrument “aanbesteden”. In paragraaf 3.5 kijken we in hoeverre een relatie bestaat tussen de verschillende kenmerken van de aanbestedingen en de resultaten die met de aanbestedingen zijn bereikt. Vervolgens gaan we na in hoeverre aan alle marktcondities was voldaan die voor een effectieve aanbesteding noodzakelijk zijn (paragraaf 3.6).

3.2 Geschiedenis

De invoering van marktwerking in het openbaar vervoer vloeit voort uit adviezen⁶ van de Commissie Brokx. Deze onderscheidt drie functies met betrekking tot het openbaar vervoer, te weten:

- de beleidsvoeringfunctie: het realiseren van condities waarbinnen het aanbod van

⁶ 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.

openbaar vervoer tot stand komt.

- ▶ de ontwikkelingsfunctie: het ontwerpen/plannen, regisseren en afzetten van het OV-aanbod;
- ▶ de realisatiefunctie: het feitelijke rijden van treinen, trams, metro's, bussen, etc.

De Commissie Brokx constateert dat het openbaar vervoer alsmaar meer 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. Naar het oordeel van het Kabinet zal met name het instrument van marktwerking via openbare aanbesteding van concessies moeten leiden tot een meer klantgerichte benadering van het openbaar vervoer en een meer 'vraaggerichte' opbouw van het voorzieningenniveau.

Om ervaring op te doen met marktwerking worden de busnetwerken in Zuidwest-Limburg en op Noord-Beveland daadwerkelijk aanbesteed. In het eerste geval is het vervoer aan een nieuwkomer op de Nederlandse markt gegund. Deze experimenten zijn geëvalueerd door MuConsult (1999).

Conclusies evaluatie aanbestedingen Zuid Limburg en Zeeland (MuConsult, 1999):

- ▶ Aanbestedingen hebben een positief effect op de efficiency van vervoerbedrijven. Ook de dreiging met aanbestedingen heeft positief gewerkt.
- ▶ Aanbestedingen hebben slechts in beperkte mate effect gehad op de innovaties. In Zuidwest-Limburg heeft VANCOR een procesvernieuwing geïntroduceerd, maar nauwelijks vervoerkundige vernieuwingen doorgevoerd.
- ▶ De omzet per concessiegebied dient minimaal €7 miljoen te zijn. De concessiegebieden mogen echter niet te groot zijn om toetreding door nieuwe vervoerbedrijven mogelijk te maken. Op basis van de experimenten was geen uitspraak mogelijk over een maximumomzet per concessiegebied.
- ▶ OV-autoriteiten dienen te streven naar simpele selectiecriteria bij gunning.
- ▶ De bekostigingssystematiek zoals van toepassing tijdens deze experimenten heeft een aantal knelpunten opgeleverd die de effectiviteit van marktwerking beperken.

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.

Nadat de eerste initiatieven op het gebied van marktwerking waren genomen met de aanbesteding van het streekvervoer in Zuidwest-Limburg en op Noord-Beveland, was de vraag op welke manier marktwerking in het spoorvervoer geïntroduceerd kon worden. In de beleidsnota "De derde eeuw spoor" (1999) koos het kabinet voor een stapsgewijze ontwikkeling waarbij eerst de treindiensten uit de contractsector worden gedecentraliseerd, die vervolgens door de dan verantwoordelijke overheid (verplicht) worden aanbesteed. Dit betreft de treindiensten op de zogenaamde "uitlopers" en "losliggende delen" van het

spoorwegnet waar overwegend regionaal reizigersvervoer plaatsvindt. Daarbij was het voornemen van het kabinet om, zodra er voldoende spoorwegcapaciteit beschikbaar is, over te gaan tot decentralisatie, gevolgd door aanbesteding, van aparte stadsgewestelijke netwerken. Van dit voornemen is in 2001 bij de Herbezinning Spoor afgezien. Het besluit of en de mate en vorm waarin marktwerking op het hoofdrailnet zal worden ingevoerd, wordt naar verwachting enkele jaren voor het einde van de vervoersconcessie van NS in 2015.

3.3 Theoretisch kader

Bij marktwerking in het stads- en streekvervoer gaat het om de invoering van concurrentie om de weg of (eventueel) de dreiging daarmee. De verwachting daarbij is dat marktwerking leidt tot (MuConsult 2002):

- ▶ Bevordering van de efficiency, waarbij productiemiddelen kosteneffectief worden ingezet;
- ▶ Bevordering van de gerichtheid op de behoeften van vragers, de OV-reizigers die daarvoor een prijs betalen;
- ▶ Bevordering van publieke belangen op een efficiënte wijze;
- ▶ Bevordering van het innovatief vermogen van de sector, zowel in termen van ontwikkelingen om beter aan klantenwensen te kunnen voldoen als verbeteringen in bedrijfsprocessen om goedkoper diensten te kunnen leveren.

Van belang is te beseffen dat tussen deze doelen een zeker spanningsveld kan bestaan. Zo kan gerichtheid op publieke doelen (voorzien in de sociale functie van het OV) op gespannen voet staan met gerichtheid op grote groepen reizigers indien sprake is van schaarse middelen. Voor het openbaar vervoer heeft de rijksoverheid deze doelen geoperationaliseerd in de eerder genoemde hoofd- en subdoelstellingen.

Van belang is verder te beseffen dat een aantal kenmerken bepalend zijn voor het realiseren van deze doelstellingen, en daarmee voor het succes van de introductie van marktwerking in het openbaar vervoer:

1. De vorm van concessieverlening.
2. De wijze van aanbesteden.
3. De betrokken modaliteiten.
4. De plaats van de ontwikkelingsfunctie.
5. De omvang van de concessiegebieden.
6. De concessieduur.
7. Beheer van concessies.

Afgezien van deze kenmerken, hangt het succes van aanbestedingen tevens af van de mate waarin vervoerbedrijven geprikkeld worden hun marktkennis, creativiteit en innovatiekracht kunnen en willen tonen en te gelde maken. Randvoorwaarden die daarbij in ieder geval van belang zijn, zijn:

1. Afwezigheid van toe- en uittredingsdrempels. De gedachte is dat als nieuwe bedrijven relatief eenvoudig tot de markt kunnen toetreden (en ook zonder veel moeite hun activiteiten weer kunnen beëindigen) partijen zullen streven naar effectievere en efficiëntere uitkomsten (gemeten aan de eisen die zijn omschreven in het programma van eisen). Dit veronderstelt het afwezig zijn van factoren die een negatieve invloed hebben op deze potentiële concurrentie.

2. Een systematiek van financiering die de doelen van marktwerking ondersteunt. Het aantrekken van extra reizigers is voor bedrijven alleen interessant wanneer de extra opbrengsten uit de kaartverkoop direct ten goede van het vervoerbedrijf komen en ook duidelijk hoger zijn dan de kosten die hiermee zijn gemoeid.
3. Beschikbaarheid van noodzakelijke voorzieningen, met name in de vorm van materieel en stallings- en onderhoudslocaties.
4. Regelgeving die in overeenstemming is met deze doelen, zoals financiële vrijheid, ondernemersvrijheid en vrijheid bij inzet productiemiddelen als personeel en materieel.

3.4 Realisatie van de overheidsdoelstellingen

In deze paragraaf volgt eerst een beschrijving van de wijze waarop marktwerking in de verschillende onderzoeksgebieden is ingevoerd. Daarna komt aan de orde in welke mate dit heeft bijgedragen aan de realisatie van de drie hoofdoelen en de vier subdoelen zoals de rijksoverheid die onderscheidt.

De introductie van marktwerking in de onderzoeksgebieden

Marktwerking is in de vijf cases op twee manieren ingevoerd: via openbare aanbestedingen en via onderhandse gunning (met op de achtergrond de dreiging van aanbesteding mocht men niet tot overeenstemming komen). In het eerste geval kunnen meerdere vervoerbedrijven inschrijven op een Programma van Eisen en een bijbehorend bestek. Eventueel kan daarbij sprake zijn van een prekwificatie, waarbij slechts enkele vervoerbedrijven doorgaan naar de tweede ronde van de aanbestedingsprocedure. In het tweede geval wordt de concessie aan een vervoerbedrijf verleend na onderhandeling tussen de OV-autoriteit en het vervoerbedrijf. Drie van de vijf onderzochte concessies zijn openbaar aanbesteed; de overige twee zijn onderhands gegund.

Ten aanzien van de **ontwikkelingsfunctie** zijn theoretisch gezien twee uiterste varianten mogelijk: de OV-autoriteiten houden de ontwikkelingsfunctie in eigen hand of ze besteden de functie uit aan vervoerbedrijven. In het eerste geval verleent men een concessie voor een min of meer vastgelegde “dienstregeling”, in het tweede geval stelt men meer algemene kwaliteitseisen waaraan lijnennet en dienstregeling moeten voldoen en laat men de invulling naar concrete dienstregelingen over aan de bedrijven. Veelal is echter sprake van een mengvorm, waarbij decentrale overheid en vervoerbedrijven taken verdelen.

De **maximale concessieduur** bedraagt in de cases tien jaar, maar in de meeste gevallen is de concessieduur vijf tot zes jaar. Dat laatste is precies wat de Wp2000 als maximum stelt. In geval van investeringen door de nieuwe concessiehouder in nieuw railgebonden materieel is een langere concessieperiode mogelijk.

Een overzicht van het type marktwerking, invulling van de ontwikkelingsfunctie en concessieduur per concessiegebied staat in tabel 3.1. Tabel 3.2 bevat een aantal beschrijvende kenmerken van de concessies zelf.

Tabel 3.1: *Belangrijkste overeenkomsten en verschillen marktwerking*

Onderzoeksgebied	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	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 prekwificatie	Connexion NV	Bij provincie	6 jaar

Tabel 3.2: *Enkele kenmerken van de concessies*

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.

A1. Toename van de vervoervraag

Tabel 3.3 laat zien welke trends in de vervoervraag zich hebben voorgedaan in de verschillende experimenten. Ontwikkelingen zijn slechts indicatief weergegeven, omdat verschillende bronnen weliswaar dezelfde trend laten zien, maar de absolute waarden verschillen.

Tabel 3.3: *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)

In het spoorvervoer heeft de introductie van marktwerking overal geleid tot een toename van het aantal reizigers, in Gelderland zelfs fors. De uitbreiding van het aantal ritten per week is hier zeker een oorzaak van. Het aantal treinreizigers in Gelderland is echter niet zo sterk

toegenomen als het aantal treinritten per week; het aantal reizigerskilometers is zelfs gedaald. Ook in Fryslân is het aantal treinreizigers toegenomen, al is de toename niet zo groot dat zij de capaciteitsproblemen waarmee NoordNed te kampen heeft gehad volledig verklaard. De cijfers voor Groningen wijzen op een toename van het treingebruik, op alle drie de aanbestede regionale treindiensten.

Bij het busvervoer zien we zowel in Gelderland als Fryslân een gunstige ontwikkeling in het aantal reizigers. Bij het busvervoer in Gelderland is de toename van het aantal reizigers, anders dan bij het spoorvervoer, groter dan de uitbreiding van het aantal ritten. Net als bij het spoorvervoer is ondanks de toename van het aantal busreizigers het aantal reizigerskilometers gedaald. Deze ontwikkelingen laat zich (mede) verklaren uit de efficiëntere lijnvoering (minder omrijden en meer rechtstreekse aanvoer naar stations).

In Fryslân heeft de toename van het busgebruik niet over de hele linie plaatsgevonden: op de verbindende lijnen is het aantal reizigers behoorlijk toegenomen, terwijl op de ontsluitende lijnen sprake is van een licht afname. Opvallend is dat de provincie Fryslân en NoordNed zelf het idee hebben dat het busgebruik als totaal niet is toegenomen, maar gestabiliseerd. Zij kunnen dit gevoel cijfermatig echter niet onderbouwen.

Uit de cijfers voor Leeuwarden komt naar voren dat het gebruik van het Sternet, niet alleen in aantal reizigers maar vooral in aantal reizigerskilometers, lager is dan het gebruik van het stadsvervoer voordat de wijzigingen in de opbouw werden doorgevoerd. Het naast het Sternet geïntroduceerde Servicenet blijkt de afname van het aantal reizigers niet volledig te compenseren. Deze dalende ontwikkeling kan liggen aan het ingevoerde concept; ook in andere steden als Dordrecht en Alkmaar heeft de introductie van een OV-concept met Ster- en Servicelijnen niet tot een toename van het aantal reizigers en een effectievere bedrijfsvoering geleid.

In Zuid-Holland is het busgebruik gedaald, vooral door een afname van het gemiddelde aantal kilometers per reiziger op werkdagen (op zaterdag is namelijk sprake van een toename van het aantal reizigers met 10%). Eén van de factoren die hierbij een rol speelt, is de uitbreiding van de capaciteit van het autonetwerk, vooral op de centrale as van de Hoekse Waard naar Rotterdam-Zuidplein.

A2. Verhoging van de efficiency

In Gelderland, Fryslân en Groningen is sprake van een verbetering van de efficiency van met name het spoorvervoer. In alle drie provincies bieden de vervoerbedrijven nu voor een lagere exploitatiebijdrage hetzelfde aantal (Fryslân en Groningen) of meer (Gelderland) treinritten aan (zie ook tabel 3.4b). Dit is onder andere bereikt door op de treinen niet langer een conducteur te laten meerijden.

De besparing op de exploitatiebijdrage voor het regionale spoorvervoer zijn in Fryslân en Gelderland mede ingezet voor verbetering van het busaanbod (meer ritten en/of meer dienstregelingkilometers). In Fryslân is het gebruik van het busvervoer minder dan evenredig toegenomen met het aanbod. Hier is dus sprake van een verslechtering van de effectiviteit. In het Gelderse busvervoer is het gebruik wel sterker toegenomen dan de uitbreiding van het aanbod. Hier is de effectiviteit dus wel verbeterd. Dit verschil is vermoedelijk te verklaren uit het gegeven dat de extra busritten in Gelderland werden benut om drukke, verbindende lijnen te verbeteren, terwijl in Fryslân de efficiency-winst werd gebruikt voor de versterking

van het OV in het minder drukke landelijke gebied.

In tegenstelling tot Gelderland en Fryslân kon de provincie Groningen de efficiencywinst die met de aanbesteding op het regionale spoorvervoer bereikt werd, niet benutten voor het realiseren van andere provinciale OV-doelen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de provincie Groningen waren namelijk voorafgaand aan de aanbesteding overeengekomen dat de winst – in termen van een lagere exploitatiebijdrage – die met de aanbesteding behaald zou worden, het eerste jaar gedeeld zou worden en vervolgens ten goede van de rijksoverheid zou komen.

In het stadsvervoer in Leeuwarden heeft ARRIVA een efficiëncyslag gemaakt door met nieuw materieel te gaan rijden waarvan de kosten per dienstregelingkilometer lager zijn. Deze efficiëncyslag maakte een ingrijpende verandering in het stadsvervoer mogelijk. Met de start van de nieuwe concessie bestaat het stadsvervoer uit een Ster- en een Servicenet (zie kader) en is het aantal ritten en dienstregelingkilometers en –uren substantieel uitgebreid. Zoals we eerder al opmerkten, is in Leeuwarden niettemin sprake van een afname van de aantallen reizigers en reizigerkilometers. Van een verbetering van de effectiviteit is dan ook geen sprake.

Ster- en Servicenet in Leeuwarden

Om aan de drie functies die de gemeente het stadsvervoer toedicht (sociale, maatschappelijke en commerciële functie) inhoud te kunnen geven heeft de gemeente Leeuwarden met de aanbesteding een nieuw vervoerconcept geïntroduceerd, bestaande uit drie typen vervoerdiensten:

- ▶ Een Sernet dat gekenmerkt wordt door relatief snelle verbindingen tussen de buitenwijken en het centrum.
- ▶ Een Servicenet dat vooral een ontsluitende functie heeft en gekenmerkt wordt door meer haltes in de wijken.
- ▶ Een Aanvullend vraagafhankelijk net (CVV) dat toegankelijk is voor zowel WVG-gerechtigden als niet WVG-gerechtigden.

Het vervoerconcept heeft de gemeente Leeuwarden samen met ARRIVA ontwikkeld. Routes en haltes van het Ster- en Servicenet zijn in het bestek vastgelegd. Daarnaast zijn in het bestek minimumeisen gesteld ten aanzien van de frequentie en bedieningsperiode van zowel de stadsdienst als het CVV. Verder zijn in het bestek ook eisen gesteld ten aanzien van de informatie rondom en de uitvoering van de dienstregeling en ten aanzien van het materieel dat voor de stadsdienst wordt ingezet.

In Zuid-Holland is de uitbreiding van het aantal busritten deels bereikt door vroegere versterkingsritten om te zetten in dienstregelinguren. Ook wanneer hiervoor wordt gecorrigeerd, zien we dat voor hetzelfde geld meer ritten en dienstregelinguren worden aangeboden dan voor de aanbesteding. Ook hier is dus sprake van een efficiencywinst. Dit toegenomen aanbod wordt echter minder effectief ingezet, aangezien de aantallen reizigers en reizigerkilometers zijn afgenomen.

A3. Waarborging van de sociale functie

De dienstregelingen van de aanbestede regionale treindiensten zijn in Gelderland fors uitgebreid, terwijl het aanbod in Fryslân en Groningen vrijwel stabiel bleef (lichte stijgingen).

Bij de bus zien we in de meeste onderzoeksgebieden een uitbreiding van de sociale functie van het openbaar vervoer. Dat geldt bijvoorbeeld heel duidelijk voor Fryslân, waar het aantal

busritten op het platteland, met name tijdens de avonduren en in het weekeinde, sterk is toegenomen. Bewoners kunnen nu gedurende langere perioden van de week met het openbaar vervoer reizen. Het gaat daarbij overigens in de meeste gevallen om ritten die op aanvraag worden gereden. In de Achterhoek is ook sprake van een toename van het aantal ritten; hier gaat het vooral om een toename op werkdagen tussen 7 en 18 uur en op zaterdag tussen 11 en 18 uur. Een soortgelijke situatie doet zich voor in Zuid-Holland, waar de nieuwe concessiehouder het openbaar vervoeraanbod zowel tijdens als buiten de spits heeft uitgebreid. Het belang hiervan voor de sociale functie van het openbaar vervoer is minder groot in de zin dat dit voor de inwoners van de Hoeksche Waard en Goeree-Overflakkee qua tijd en plaats niet tot meer reismogelijkheden heeft geleid. In Leeuwarden is het Servicenet te beschouwen als een versterking van de sociale functie van het stadsvervoer. Dit blijkt ook uit het verschil tussen groepen reizigers die van Ster- en Servicenet gebruik maken.

De verschillen in ontwikkelingen ten aanzien van de sociale functie hangen samen met keuzen die de OV-autoriteiten gemaakt hebben. In Zuid-Holland en Gelderland werd de nadruk op bereikbaarheid gelegd; in Fryslân en Leeuwarden op de sociale functie.

B1. Verbetering van het voorzieningenniveau

De tabellen 3.4a en 3.4b geven de belangrijkste effecten van de introductie van marktwerking weer voor het voorzieningenniveau van het regionale bus- als spoorvervoer. Duidelijk is dat het voorzieningenniveau over hele breedte niet alleen in stand is gehouden maar ook verbeterd.

Tabel 3.4a: Ontwikkelingen OV-aanbod voor en na maatregelen

Onderzoeksgebied	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 3.4b: Effecten op kenmerken netwerk voor en na maatregelen

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 & Lagevloerbussen
Zuid-Holland	+14%	+9%	+14%	Geen

In Gelderland is binnen hetzelfde budget het aantal treinritten fors uitgebreid, terwijl in Groningen sprake is van een zeer beperkte uitbreiding van het aantal treinritten, met name tijdens de avonduren, voor een substantieel lagere exploitatiebijdrage. Verder kan in Gelderland en Groningen de strippenkaart op de trein worden gebruikt, maar in Fryslân niet. Al deze verschillen zijn overigens terug te voeren op de eisen die de betrokken provincies voorafgaand aan de gunning van het contract aan het vervoerbedrijf stelden.

In het Gelderse bus- en spoorvervoer heeft verder een flinke rationalisatie plaatsgevonden, waarbij parallelle lijnen/lijnsegmenten zijn geschrapt. Aantallen kilometers netwerk en aantallen haltes zijn hierdoor afgenomen. Deze wijzigingen hebben tot een efficiëntere exploitatie geleid, zonder dat dit ten koste is gegaan van de ontsluiting van de kernen in de Achterhoek. Er is zelfs sprake van verbetering, omdat Syntus zowel de bedieningstijd als het aantal ritten per uur heeft uitgebreid. De gemiddelde snelheden blijven nog achter op de doelstellingen van de provincie, wat met name een gevolg is van vertraging bij de aanleg van businfrastructuur en van de hinder die bussen ondervinden van nieuwe Duurzaam-Veiligmaatregelen en van de toegenomen verkeersdrukke.

In de provincie Fryslân ontsluit het busvervoer van NoordNed nu alle kleine kernen met meer dan 250 inwoners ook tijdens avonduren en in het weekend. Hiervoor was een uitbreiding van het aanbod met 6% extra ritten noodzakelijk. Deze ritten worden grotendeels uitgevoerd op aanvraag. In daaropvolgende jaren zijn meer ritten omgezet in vraagafhankelijk vervoer.

De aanbesteding van het stadsvervoer heeft in Leeuwarden geleid tot een forse uitbreiding van het OV-aanbod, dat bovendien met nieuw materieel wordt geëxploiteerd. De gemiddelde snelheden blijven nog achter bij de doelstellingen van de gemeente. Het is echter vooral de gemeente Leeuwarden zelf die snelheidsverhogende maatregelen moet treffen.

In Zuid-Holland, ten slotte, heeft de aanbesteding van het streekvervoer in de Hoeksche Waard en op Goeree-Overflakkee ook tot een forse uitbreiding van het OV-aanbod geleid. Zoals eerder aangegeven is deze uitbreiding deels gerealiseerd door een aantal veel gereden versterkingsritten om te zetten in reguliere dienstregelingritten.

B2. Verhoging van de subjectieve kwaliteitsbeleving van de reiziger

Tabel 3.5 geeft een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in de kwaliteit van het openbaar vervoer zoals reizigers die ervaren, voor zowel het trein- als het busvervoer.

Tabel 3.5: Belangrijkste ontwikkelingen in de reizigerswaardering na invoering van marktwerking

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.

Alleen in de Achterhoek is de kwaliteit van de treindiensten in de ogen van de reiziger verbeterd. In Fryslân en Groningen zien reizigers de wijzigingen in de uitvoering van de regionale treindiensten als een achteruitgang. De capaciteitsproblemen onder andere als gevolg van de beperkte hoeveelheid reservematerieel en, in mindere mate, de keuze om de vaste conducteur te vervangen door mobiele serviceteams zijn de oorzaak van deze lagere beoordeling.

De kwaliteit van het busvervoer is in de ogen van de reizigers verbeterd of minimaal constant gebleven vergeleken met de uitgangssituatie.

B3. Vergroting van de gerichtheid op de klant

Gerichtheid van het vervoerbedrijf op de klant is een moeilijk vast te stellen aspect, waarvoor objectieve gegevens ontbreken. Niettemin is het mogelijk op basis van de interviews meer kwalitatieve uitspraken over dit onderwerp te doen. We maken daarbij een onderscheid tussen de acties die de (aanbestedende) overheid kan nemen en acties van het vervoerbedrijf.

Acties van de (aanbestedende) overheid

Klanten hebben slechts beperkte invloed op het Programma van Eisen. Gedeputeerde Staten of het college van B&W stellen het Programma van Eisen vast na consultatie van Provinciale Staten/Gemeenteraad en consumentenorganisaties. De vraag daarbij is in hoeverre deze organen in staat zijn een afgewogen beeld te vormen van de wensen van de klanten. PS en de Gemeenteraad vertegenwoordigen de burgers, maar lang niet alle burgers zijn of worden klant van het openbaar vervoer. En in consumentenorganisaties zijn veelal specifieke groepen klanten actief. Daarbij komt dat als GS of B&W willen, zij de adviezen van PS/Gemeenteraad en consumentenorganisaties naast zich neer kunnen leggen, bijvoorbeeld omdat zij veel belang hechten aan het aantrekken van (groepen) nieuwe reizigers met het oog op de bereikbaarheid of het waarborgen van de sociale functie. In de praktijk zal dit laatste echter niet snel gebeuren.

Klanten krijgen een grotere invloed op zaken als aanpassing van dienstregelingen, inzet van beter materieel e.d. wanneer zij bijvoorbeeld rechtstreeks bij de beoordeling van offertes zijn betrokken. Dit is echter niet zonder risico wanneer het oordeel van de klanten maar in beperkte mate meeweegt in de gunningprocedure. Zo hadden reizigers in Zuidoost-Fryslân bij de aanbesteding van het streekvervoer voorkeur voor een andere uitvoerder dan de partij waarvoor de provincie uiteindelijk heeft gekozen, hetgeen tot enige commotie heeft geleid.

Acties van het vervoerbedrijf

Bij aanbestedingen hebben decentrale overheden zich tot nu toe bescheiden opgesteld met hun wensen ten aanzien van klantgerichtheid van het vervoerbedrijf. Sommige kiezen er bewust voor om vervoerbedrijven hieraan een eigen invulling te laten geven, bijvoorbeeld omdat ze menen dat de markt betere keuzen maakt dan de politiek. De ervaringen in Leeuwarden en Zuid-Holland geven hen hierin ook gelijk. Daar is in ieder geval bewezen dat het uitvoeren van politiek gekoesterde wensen als de introductie van een Servicenet of de (her)invoering van specifieke lijnen niet automatisch tot meer reizigers leidt.

Niettemin constateren we dat vervoerbedrijven een speciale marketinggeoriënteerde aanpak ontwikkelen, zij het in beperkte mate. Alle bij de cases betrokken vervoerbedrijven hebben een professionele klantenservice en een internetsite ingericht. De meeste vervoerbedrijven durven het verdergaand verbeteren van de service aan de klant echter niet aan, naar eigen zeggen vanwege onzekerheden ten aanzien van de continuïteit van het product. Dat is weer het gevolg van de korte concessieduur en de voorgenomen bezuinigingen. Daarbij vergeten de vervoerbedrijven overigens dat ze via verbetering van de dienstverlening de continuïteit van hun product vergroten, bijvoorbeeld omdat ze nieuwe groepen reizigers trekken⁷.

Dat wil niet zeggen dat decentrale overheden met hun armen over elkaar moeten blijven zitten. Bij geëvalueerde aanbestedingen waar een decentrale overheid besloot het vervoerbedrijf ruimte te geven voor eigen invulling, bleek het vervoerbedrijf die ruimte niet te nemen. Er zijn dus ook redenen voor een decentrale overheid om eisen of wensen ten aanzien van de klantgerichtheid te formuleren.

B4. Versterking van het innovatief vermogen van het vervoerbedrijf

De eerste aanbestedingen hebben niet tot ingrijpende innovaties in het lokale en regionale openbaar vervoer geleid. De meest in het oogspringende vernieuwingen hebben plaatsgehad in Gelderland en Fryslân, waar sprake was van onderhandse gunning. In de Achterhoek heeft Syntus een nieuw type treinmaterieel – de Light Train – op het Nederlandse spoornet geïntroduceerd. En in Fryslân heeft NoordNed een op scholieren en studenten toegesneden openbaar vervoerdienst – de Collegeliner – in de markt gezet.

Verder hebben Syntus en NoordNed beiden een organisatorische verandering doorgevoerd in de vorm van multi-inzetbaarheid van (een deel van) het personeel. In deze bedrijven is niet langer sprake van een strikte scheiding tussen treinmachinisten en buschauffeurs; een flinke groep werknemers is zo opgeleid dat zij zowel op de bus als op de trein kunnen worden ingezet.

Een andere organisatorische verandering betreft de keuze om niet langer standaard een conducteur op de treinen mee te laten rijden. In plaats daarvan zetten beide

⁷ Opgemerkt moet worden dat vervoerbedrijven momenteel niet erg worden beloond worden voor het aantrekken van extra reizigers. Ze dienen de opbrengsten daarvan namelijk direct te steken in uitbreiding van het aanbod. Levert dat vervolgens niet de aantallen nieuwe reizigers op die ze van die investeringen hadden verwacht, dan draaien ze zelf voor het verlies op. Het omgekeerde is eveneens van toepassing: wanneer de reizigersaantallen, en daarmee de vervoeropbrengsten tegenvallen, heeft het vervoerbedrijf de mogelijkheid om de tegenvallers het volgende jaar te compenseren door inkrimping van de dienstregeling. Omdat in zo'n geval de minst rendabele ritten worden geschrapt, is de opbrengstdaling dermate beperkt dat dit voor de vervoerbedrijven in financiële zin zelfs positief kan uitpakken.

vervoerbedrijven “vliegende” serviceteams in.

Samenvattend

Ervaringen in de eerste gebieden waar vormen van marktwerking zijn geïntroduceerd, wijzen erop dat zowel openbare aanbesteding als onderhandse gunning succesvolle instrumenten zijn om de efficiency van het openbaar vervoer te verbeteren, hetgeen in principe gunstig is voor de kostendekkingsgraad van dat openbaar vervoer. In een groot aantal gevallen is de efficiencywinst gebruikt om het bestaande openbaar vervoeraanbod uit te breiden. In Groningen is ze gebruikt om de Rijksbijdrage aan regionaal spoorvervoer te verminderen.

De uitbreiding van het vervoeraanbod heeft geleid tot extra reizigers. Meestal blijft de procentuele toename van het aantal reizigers overigens achter bij de procentuele uitbreiding van het aanbod. Dit leidt tot een afname van de effectiviteit waarmee het openbaar vervoer wordt ingezet, hetgeen nadelig is voor de kostendekkingsgraad. 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. Denk 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 al leidt deze hogere waardering niet altijd tot hogere reizigersaantallen. Noordelijke treinreizigers zijn minder tevreden. Hier spelen de capaciteitsproblemen waar NoordNed mee te kampen heeft (gehad) en het verdwijnen van 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.

3.5 Succesbepalende factoren

In de vorige paragraaf zijn conclusies getrokken over de effecten die zijn bereikt met de invoering van marktwerking in het regionale openbaar vervoer. Daarbij kwamen al verschillen naar voren in effecten van openbare aanbesteding en onderhandse gunning.

In deze paragraaf gaan we dieper in op de effecten van gunning al dan niet na openbare aanbesteding op de veranderingen die zijn geconstateerd: wat waren de intenties, wat is er gebeurd en welke conclusies zijn daaruit te trekken? Omdat het aantal cases beperkt is, zijn uitspraken zowel gebaseerd op kwantitatieve vergelijking tussen de gebieden als op de kwalitatieve resultaten van de diepgaandere procesevaluaties.

Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

1. De vorm van concessieverlening (aanbesteden of onderhands gunnen)
2. De wijze van aanbesteden
3. De betrokken modaliteiten
4. De ontwikkelingsfunctie
5. De omvang van de concessiegebieden
6. De concessieduur
7. Beheer van concessies

Tabel 3.6 geeft een overzicht van de feitelijke situatie op deze punten (waarbij vorm van concessieverlening en wijze van aanbesteden zijn samengevoegd). In de uitwerking van de vorm van concessieverlening is gekeken naar de effecten op de hoofddoelstellingen van het overheidsbeleid voor het openbaar vervoer: verbetering van de efficiency, verhoging van de reizigersaantallen en waarborging van de sociale functie.

Tabel 3.6: Overzicht belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen cases ten aanzien van de succesbepalende factoren

Gebied	Concessie-verlening	Modaliteiten	Ontwikkelings-functie ten tijde van de gunning	Omvang concessiegebied	Concessie-duur	Monitor
Gelderland	Onderhandse gunning	Geïntegreerd bus- en treinsysteem	Vervoerbedrijf	€ 17,0 miljoen	Eerst 5 + 5 jaar, inmiddels 10 jaar	Vervoert en kwaliteitscontrole door scouts provincie
Fryslân	Onderhandse gunning	Geïntegreerd bus- en treinsysteem	Provincie en vervoerbedrijf	€ 32,0 miljoen	5 + 1 jaar	Vervoert en "myst guests" provincie
Groningen	Aanbesteding	Spoorvervoer	Provincie	€ 13,5 miljoen	5½ jaar	Vervoert en provincie
Leeuwarden	Aanbesteding	Stadsvervoer	Gemeente en vervoerbedrijf	€ 4,5 miljoen	6 jaar	Vervoert
Zuid-Holland	Aanbesteding met pre-kwalificatie	Streekvervoer	Provincie	€ 14,0 miljoen	6 jaar	Vervoert

1. De vorm van concessieverlening (aanbesteden of onderhands gunnen)

Effecten op de efficiency

Op basis van een vergelijking van aanbestedingen met onderhandse gunningen kan indicatief worden aangegeven dat de kosten van één dienstregelinguur bij aanbestedingen 10 à 15 procent lager liggen dan bij onderhandse gunning. Dit geldt zowel voor de trein als de bus. Bij aanbesteding kunnen dus forsere efficiencywinsten worden gerealiseerd dan bij onderhandse gunning. Daar waar stads- (Leeuwarden) en streekvervoer (Zuid-Holland) zijn aanbesteed, is het openbaarvervoernetwerk substantieel uitgebreid (+15-20%). Bij onderhandse gunningen was de uitbreiding minder groot. In Gelderland is de omvang van het OV-aanbod met circa 10% uitgebreid, vooral door verregaande integratie van bus en trein. In Fryslân is de uitbreiding van het OV-aanbod met 6% minder groot, hetgeen onder andere te maken heeft met de plaatsen en momenten waarop de extra ritten worden aangeboden (naar verwachting weinig reizigers en daardoor lage opbrengsten).

Bij de hierboven beschreven efficiencyverbeteringen moet overigens worden opgemerkt dat deze verbeteringen mede konden worden bereikt doordat (streek)vervoerbedrijven reeds voor de introductie van marktwerking strategieën hebben opzet en uitgevoerd gericht op een verbetering van de efficiency. Naar aanleiding van de uitkomsten van de eerste aanbestedingen zijn echter nieuwe stappen op dit gebied gezet. Met name Connexxion en BBA hebben opnieuw organisatorische veranderingen doorgevoerd nadat zij constateerden dat zij maar moeilijk met ARRIVA konden concurreren.

Effecten op het aantal reizigers

In de vorige paragraaf hebben we reeds geconcludeerd dat de eerste aanbestedingen alleen in Groningen hebben bijgedragen aan een intensiever OV-gebruik. Daarentegen is in de twee onderzoeksgebieden waar het openbaar vervoer onderhands is gegund zowel het bus- als treingebruik toegenomen.

De vijf cases geven een aantal verklaringen waarom aanbestedingen niet automatisch tot groei van het aantal reizigers leiden. In de eerste plaats is bij de onderzochte aanbestedingen veel aandacht geweest voor ontsluiting van dun(ner) bevolkte gebieden. Dat bevordert het gebruik natuurlijk niet. In de tweede plaats richten vervoerbedrijven zich bij de aanbesteding vooral op de eisen en wensen van de opdrachtgever, omdat zij alleen op die manier een aanbesteding kunnen winnen. Vervoerbedrijven kunnen daarbij voorbijgaan aan hun eigen kennis van een concessiegebied en eigen ervaringen met resultaten van bepaalde (verplicht gestelde) maatregelen. Wanneer rond het Programma van Eisen onderhandelingsruimte bestaat, zoals het geval is bij onderhandse gunning, kunnen vervoerbedrijven en OV-autoriteiten gezamenlijk een netwerk ontwikkelen dat voldoet aan commerciële en sociale criteria.

Effecten op de sociale functie

Deze effecten worden bepaald door keuzen van de OV-autoriteiten. In de Achterhoek en Zuid Holland is veel nadruk gelegd op de bereikbaarheid; in Fryslân en Leeuwarden op de sociale functie van het OV.

Kanttekening

In de interviews die voor deze evaluatie zijn gehouden, hebben sommige provincies gepleit

voor ruimere keuzemogelijkheden tussen openbare aanbesteding en onderhandse gunning dan in de Wp2000 vooralsnog is voorzien. Daarbij streven ze naar de inzet van openbare aanbesteding in gebieden waar sprake is van een beperking van het openbaar vervoeraanbod en naar onderhandse gunning voor gebieden waar sprake is van een toename van het aantal reizigers. Met andere woorden, op basis van hun bewezen prestaties worden vervoerbedrijven beloond of bestraft. Deze keuze spoort met voorgaande resultaten, maar is wel opvallend. In dat geval wordt namelijk juist in gebieden waar hiervoor ruimte lijkt te bestaan, geen gebruik gemaakt van de creativiteit en het innovatievermogen van vervoerbedrijven. Deels kan dit verklaard worden door het feit dat een aantal OV-autoriteiten juist het innovatievermogen van vervoerbedrijven in twijfel trekt en zeker niet verwacht dat dit innovatievermogen in geval van een aanbesteding tot zijn recht komt. Dit laatste is verklaarbaar door de sterke nadruk die bij de huidige aanbestedingen op het efficiencyaspect wordt gelegd, waardoor vervoerbedrijven minder genegen zijn risicovolle vernieuwingen in het OV-aanbod door te voeren (de winstmarges zijn hiervoor te klein).

2. De wijze van aanbesteden

De aanbestedingsprocedures die de provincie Groningen en de gemeente Leeuwarden hebben gevolgd, gingen uit van een open inschrijving. De provincie Zuid-Holland heeft gekozen voor aanbesteding met prekwificatie. Hierbij zijn alleen die vervoerbedrijven uitgenodigd die aan de selectiecriteria voldeden (een niet-openbare procedure). Daarmee wilde de provincie voorkomen dat zij gedwongen zou worden de concessie aan een vervoerbedrijf te gunnen waarvan het twijfelachtig was dat het in staat zou zijn deze naar behoren te exploiteren.

De keuze tussen een open aanbesteding en een aanbesteding met prekwificatie blijkt geen effect te hebben op de vervoerbedrijven die op de aanbestedingen inschrijven. In alle drie gevallen gaat het om ARRIVA of dochterbedrijf NoordNed, BBA en Connexxion. Recentelijk heeft ook Stadsvervoer Nederland (SVN) het speelveld betreden. Mochten er in de toekomst (veel) meer vervoerbedrijven op de markt komen, dan kan aanbesteding met prekwificatie een oplossing zijn om de offertedruk voor die bedrijven te verminderen.

3. De betrokken modaliteiten

Tijdens de evaluatie bleek het niet mogelijk de effecten van aanbesteden versus onderhandse gunning volledig te scheiden van de effecten van een unimodale versus multimodale concessie. Reden is dat twee multimodale concessies beiden onderhands zijn gegund, terwijl de drie unimodale concessies allen zijn aanbesteed. Wel kan met name op basis van de ontwikkelingen in de Achterhoek geconcludeerd worden dat een verregaande integratie van bus en trein het regionale openbaar vervoer een grote positieve impuls kan geven. Daarbij leren de eerste ervaringen met de aanbesteding van het OV-netwerk rond de spoorlijn Zutphen – Hengelo – Oldenzaal dat met aanbesteding van multimodale concessies verdere efficiencyverbeteringen mogelijk zijn.

4. De ontwikkelingsfunctie

In de oorspronkelijke plannen rond de invoering van marktwerking, was de ontwikkelingsfunctie toebedeeld aan de vervoerbedrijven. Op deze manier zou optimaal gebruik kunnen worden gemaakt van hun marktkennis en innovatievermogen om de doelen van aanbestedingen te realiseren.

De praktijk is anders verlopen. In de voorbereidingsfase hebben de decentrale overheden die hebben aanbesteed (de provincies Groningen en Zuid-Holland en de gemeente Leeuwarden) de ontwikkelingsfunctie grotendeels in eigen hand gehouden. Zuid-Holland heeft bij de tweede aanbesteding, die buiten deze evaluatie valt, de vervoerbedrijven overigens wel meer ruimte gegeven voor eigen inbreng. De provincies die het openbaar vervoer onderhands hebben gegund, hebben in het ene geval de ontwikkelingsfunctie uitbesteed (Fryslân) en in het andere geval gedeeld met het vervoerbedrijf (Gelderland). In de exploitatiefase van de concessie leggen de decentrale overheden de bal meer bij de vervoerbedrijven, vanuit de veronderstelling dat zij op basis van hun ervaringen tijdens de uitvoering met aanbevelingen komen die tot een verdere optimalisatie van het netwerk zullen leiden.

Opgemerkt moet worden dat de ontwikkelingsruimte van OV-autoriteiten en vervoerbedrijven bij spoorvervoer beduidend minder groot is dan bij busvervoer. Infrastructurele beperkingen in combinatie met veiligheidseisen staan in veel gevallen uitbreiding van de dienstverlening in de weg, zoals de ervaringen in Gelderland hebben uitgewezen. Verdubbeling van de frequentie betekende daar dat een groot aantal overwegen – deels op kosten van de provincie als initiatiefnemer – moest worden aangepast of gesloten.

Hoe de verdeling van de ontwikkelingsfunctie tussen OV-autoriteiten en vervoerbedrijven zich verder zal ontwikkelen moet nog blijken. Inmiddels heeft de provincie Groningen, samen met de provincie Drenthe en de stad Groningen, een OV-bureau opgezet dat verantwoordelijk wordt voor de ontwikkeling en de opbrengsten van het openbaar vervoer in deze regio. Daarmee kiest deze provincie ervoor geen gebruik te maken van de marktkennis en het innovatievermogen van de vervoerbedrijven. Daar staat tegenover dat de provincie meer grip heeft op de ontwikkeling van het openbaar vervoer en dat kennis met betrekking tot dat openbaar vervoer ook na eventuele wisseling van het vervoerbedrijf in de regio behouden blijft.

5. De omvang van de concessiegebieden

De concessiegebieden in de vijf cases zijn beduidend groter dan de concessiegebieden die voor de eerste experimenten met aanbesteding zijn geselecteerd (te weten Zuidwest-Limburg en Noord-Beveland). De grootste gebieden binnen deze evaluatie kennen een omzet van rond de € 30 miljoen (inmiddels zijn overigens veel grotere concessies aanbesteed). Daarmee komt de grens van wat middelgrote vervoerbedrijven in Nederland kunnen bedienen in zicht; dit in verband met de benodigde investeringen in relatie tot hun kredietwaardigheid⁸. De investeringen voor busvervoer kunnen worden beperkt door in binnen- of buitenland gebruikt materieel aan te schaffen, mits het Programma van Eisen dit natuurlijk toelaat. Onder meer in Duitsland bestaat er een redelijk omvangrijke markt voor

⁸ Bij een concessie van € 30 miljoen moet een bedrijf circa € 25 miljoen in nieuw materieel investeren als (nieuw) toegankelijk materieel wordt voorgeschreven. Zeker kleinere bedrijven moeten dit materieel in de concessieperiode (maximaal zes jaar) afschrijven. Ervaringen in Zweden hebben geleerd dat het risico anders te groot is dat het materieel na afloop van de concessieperiode met een boekverlies moet worden verkocht.

gebruikte toegankelijke bussen; wel moet rekening worden gehouden met aanpassingskosten voor specifiek Nederlandse systemen, zoals VETAG en Combofoon.

In het algemeen geldt dat een groot concessiegebied tot een gering aantal inschrijvers leidt. Dat beperkt de concurrentie en daarmee de prikkel tot efficiency en innovatie. Te kleine concessiegebieden, echter, kunnen negatieve gevolgen hebben voor de samenhang binnen OV-netwerken en meer administratieve lasten voor overheden en vervoerbedrijven met zich meebrengen. Als overheden doorgaan met de ontwikkelingsfunctie naar zich toe te trekken, zoals in Groningen, dan wordt het wel eenvoudiger om concessies voor kleinere vervoergebieden te verlenen.

6. De concessieduur

Met uitzondering van de concessie voor het regionale openbaar vervoer in de Achterhoek, zijn alle concessies verleend voor een periode van zes jaar. Dit is de maximale concessieperiode die de Wp2000 toestaat. Argumenten voor een kortere concessieperiode zijn de grotere flexibiliteit voor de OV-autoriteit en meer concurrentie, omdat de concessies vaker worden aanbesteed. Argumenten voor een langere concessieperiode zijn de hogere kosten van de vervoerbedrijven (met name de afschrijvingskosten van (nieuw) materieel, de kleinere prikkel voor vervoerbedrijven om te innoveren (de terugverdienperiode is te kort) en de grotere beheerslast voor decentrale overheden (het vaker moeten aanbesteden). Een mogelijke tussenoplossing is een concessieduur van vier jaar met een optie voor nog eens twee jaar. De prestaties van het vervoerbedrijf worden dan halverwege de concessieperiode geëvalueerd, wat vervoerbedrijven extra zal prikkelen een kwalitatief goede dienst te leveren.

Bij treindiensten is een concessieduur van maximaal zes jaar zonder meer te kort voor het plegen van substantiële investeringen. Daarom heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat in de Wp2000 ook de mogelijkheid opengelaten om in geval van investeringen in nieuw railgebonden materieel voor een langere concessieperiode te kiezen. Vooruitlopend hierop heeft de provincie Gelderland indertijd gekozen voor een concessie voor vijf jaar met een optie voor nog eens vijf jaar, onder een aantal nader overeen te komen voorwaarden. Twee jaar later, bij de onderhandse gunning van de treindienst Arnhem – Doetinchem aan Syntus en de daarvoor noodzakelijke investeringen in nieuw treinmaterieel, is deze afspraak omgezet in een concessieduur voor in totaal tien jaar. Hierbij is een malusregeling afgesproken die van toepassing is wanneer het bus- en treingebruik minder toeneemt dan beloofd, de kostendekkingsgraad onvoldoende stijgt en/of de objectieve en subjectieve kwaliteit vermindert.

7. Beheer van concessies

Een belangrijk aandachtspunt tijdens de concessiecyclus die OV-autoriteiten periodiek doorlopen, is het toezicht op het naleven van de eisen uit de concessie en de realisatie van de hierin gestelde doelen. Voldoet het vervoerbedrijf niet aan de eisen, dan dient het daarop te worden aangesproken. Haalt het vervoerbedrijf de gestelde doelen niet, dan volgt een boete of moeten acties worden ondernomen om ze alsnog te halen.

Zoals we in het vorige hoofdstuk al zagen, zorgen in de meeste gevallen de vervoerbedrijven voor de informatie die de OV-autoriteiten nodig hebben voor hun toezichthoudende rol. In de praktijk verloopt dit nog niet vlekkeloos. Zo loopt het betrokken vervoerbedrijf in een aantal

gebieden achter met de aanlevering van gegevens en/of is een deel van de geleverde gegevens onvolledig of zelfs onjuist. Op deze omissies worden zij niet of onvoldoende aangesproken door hun opdrachtgevers.

In Groningen blijken de gegevens die de provincie verzamelt anders dan die ze krijgt aangeleverd van het vervoerbedrijf. Hoe kostbaar het zelf verzamelen van informatie ook is, het kan blijkaar zinvol zijn. In Groningen gebeurt dat door een onafhankelijk onderzoeksbureau, dat de inzet van treinmaterieel in de ochtendspits registreert. Aan de hand hiervan kan de provincie controleren of NoordNed zich houdt aan de afspraken inzake de minimaal te bieden zitplaatscapaciteit. Gelderland heeft echter afgezien van een uitgebreid systeem van informatieverzameling, omdat de kosten hiervan niet opwegen tegen de malus die vervoerbedrijf Syntus moet betalen als het de doelstellingen voor bus- en treingebruik en kostendekkingsgraad niet haalt⁹. In Zuidoost-Fryslân huurt de provincie 'mystery guests' in die de kwaliteit van het streekvervoer monitoren. Deze zijn speciaal voor die taak opgeleid. Gelderland zet hiertoe relatief goedkope Kwaliteitsscouts in die op basis van vrijwilligheid de kwaliteit van het bus- en spoorvervoer monitoren.

Tenslotte leren de eerste aanbestedingen dat vervoerbedrijven in de offertefase scherp offren. Tegelijkertijd bewaken de vervoerbedrijven de voorwaarden van de concessie scherp. Wanneer een OV-autoriteit niet precies vastlegt welke diensten het vervoerbedrijf dient te leveren, kunnen er snel discussies over meerwerk ontstaan, zoals bijvoorbeeld in Leeuwarden is gebeurd. Tenzij dit goed in de concessie is vastgelegd, kunnen ook discussies ontstaan bij tegenvallende ontwikkelingen, zoals bezuinigingen op de exploitatiebijdrage of langere rittijden als gevolg van Duurzaam-Veiligmaatregelen, zoals de ervaringen rond het streekvervoer in de Hoeksche Waard en op Goeree-Overflakkee leren.

Samenvattend

De introductie van marktwerking in het openbaar vervoer heeft tot een substantiële verhoging van de efficiency geleid. Dit geldt met name voor aanbestedingen en in mindere mate voor onderhandse gunning. Zoals we in de vorige paragraaf reeds zagen is deze efficiencywinst voornamelijk benut om het OV-aanbod uit te breiden. Deze uitbreidingen zijn niet gepaard gegaan met een evenredige toename van het aantal reizigers, zodat 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 kostendekkingsgraad.

Uitgaande van de huidige markt maakt de exacte wijze van aanbestedingen, met of zonder prekwificatie, niet veel uit.

⁹ Daarmee gaat de provincie overigens voorbij aan het feit dat de informatie die ten behoeve van de malusregeling wordt verkregen ook voor andere doeleinden kan worden gebruikt en dat het doel van de malusregeling niet zozeer het innen van een malus is, maar veelmeer om over middelen te beschikken die het vervoerbedrijf ertoe aanzet zijn best te doen om aan de eisen van de opdrachtgever te voldoen en zo de klant het product te bieden dat is afgesproken.

Deze evaluatie heeft geen duidelijkheid kunnen verschaffen over het nut van aanbesteding versus onderhandse gunning op 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.

3.6 Is er voldaan aan de randvoorwaarden van succesvolle aanbesteding?

Verschillende kenmerken van het aanbestedingsproces kunnen het succes van de aanbesteding bepalen, zoals we zagen in de voorgaande paragraaf. Er zijn echter, zoals al aan bod kwam in paragraaf 3.3, ook randvoorwaarden voor succesvolle aanbesteding:

1. Het ontbreken van toetredings- en uitredingsdrempels.
2. Een geschikte systematiek van financiering (die de doelen van marktwerking ondersteunt).
3. Beschikbaarheid van noodzakelijke voorzieningen (materieel en stallings- en onderhoudslocaties).
4. Gepaste wet- en regelgeving, die marktwerking mogelijk maakt. Denk aan financiële vrijheid, ondernemersvrijheid en vrijheid bij inzet productiemiddelen zoals personeel en materieel.

In het vervolg van deze paragraaf gaan we in op de bevindingen ten aanzien van bovenstaande punten.

1. Het ontbreken van toetredingsdrempels

In de praktijk blijken er diverse factoren te spelen die een aantal vervoerbedrijven doet besluiten niet tot de Nederlandse markt voor openbaar vervoer toe te treden. Deze toetredingsdrempels verschillen voor bus- en spoorvervoer aanzienlijk.

Busvervoer

Bij de aanbestedingen die tot op heden in Nederland zijn gehouden heeft een drietal vervoerbedrijven op vrijwel alle concessies ingeschreven: Arriva, BBA/Connex en Connexion. In enkele gevallen deden andere vervoerbedrijven mee: MTI, TaxiCentrale Renesse (TCR) en Stadsvervoer Nederland (SVN). Alleen MTI (Zuidoost-Drenthe) en TCR (Vlieland) wisten bij kleinere concessies van 'de grote drie' te winnen. De stedelijke vervoerbedrijven zijn van deelname uitgesloten zolang hun thuismarkt nog niet is opengesteld.

In opdracht van het CVOV heeft MuConsult (2003) onderzocht waarom alleen de streekvervoerbedrijven die ook voor die tijd al op de Nederlandse markt actief waren, op aanbestedingen inschrijft en welke maatregelen kunnen worden genomen om andere binnen- en buitenlandse vervoerbedrijven te interesseren. Uit het onderzoek blijkt dat een aantal binnen- en buitenlandse vervoerbedrijven regelmatig de mogelijkheden verkent om toe te treden, maar dat uiteindelijk toch niet doet. Redenen zijn onder meer de (commotie over de) bezuinigingen op de exploitatiebijdrage, de verplichte overname van personeel, de CAO en de afname van het aantal reizigers. Potentiële toetreders achten ook de risico's te groot van de investeringen die ze (menen te) moeten plegen. Ze beschouwen de opbrengstverdeling conform WROOV als een rem op de verbeteringen en innovaties die ze willen doorvoeren. De opbrengsten daarvan lonen pas na enige tijd. De verwachte afhankelijkheid van de zittende vervoerbedrijven is weer een ander punt. Denk aan de verdeling van de opbrengsten van de SOV-kaart, de exploitatie van concessiegrensoverschrijdende lijndiensten en het gebruik van onderhouds- en stallingsfaciliteiten. De taxi- en touringcarbedrijven geven daarnaast aan te weinig kennis van openbaar vervoer te hebben om de ontwikkelingsfunctie te kunnen invullen. In sommige gevallen bestaat de indruk dat OV-autoriteiten een voorkeur hebben voor de bestaande vervoerbedrijven. De buitenlandse vervoerbedrijven geven aan dat zij op korte termijn vooral willen investeren in het behoud van de eigen markten, voordat zij investeren in het verwerven van nieuwe markten.

Een specifieke belemmering voor een aantal besloten busvervoerbedrijven om in te schrijven op een aanbesteding, is hun contract met het zittende vervoerbedrijf voor het rijden van versterkingsritten. Men verwacht dat deze contracten niet worden verlengd wanneer zij in de aanbesteding tegen het zittende vervoerbedrijf gaan concurreren en het zittende vervoerbedrijf de aanbesteding wint. Deze belemmering geldt zeker wanneer zo'n contract substantieel bijdraagt aan de omzet en de winst van een besloten busvervoerder.

Spoorvervoer

Een groot aantal drempels voor toetreding tot de spoormarkt kwam in het vorige hoofdstuk

reeds aan de orde. Daarbij gaat het onder meer om zaken als materieel en onderhoud. In deze paragraaf kijken we of er daarnaast nog specifieke marktknelpunten optraden bij de aanbesteding in Groningen.

Bij de aanbesteding van de regionale treindiensten in Groningen is door totaal 17 partijen het bestek gekocht. Het gaat hierbij overigens niet alleen om vervoerbedrijven, maar ook om adviesbureaus, leveranciers (bijv. Siemens), vakbonden, banken en leasemaatschappijen. De verwachting van de provincie Groningen was dat van deze partijen er vier of vijf daadwerkelijk zouden inschrijven. Van twee partijen was voor de eerste Prebid-bijeenkomst al bekend dat zij van inschrijving zouden afzien; een Amerikaans bedrijf dat de hoeveelheid werk te groot vond, en een Duits bedrijf dat geen partner kon vinden. Uiteindelijk hebben drie bedrijven ingeschreven op de treindiensten in Groningen, te weten: Connexion, een combinatie van NS *Reizigers* en VEONN (later NoordNed) en CGEA. Het Zweedse SJ is op het laatste moment afgehaakt; de provincie Groningen is niet duidelijk waarom.

Bij meer recente aanbestedingen van regionale treindiensten zien we dat het aantal geïnteresseerde vervoerbedrijven zich vooralsnog tot maximaal vier beperkt, te weten: NS, NoordNed, Syntus en Connex-BBA. De interesse van buitenlandse vervoerbedrijven beperkt zich tot op heden tot de treindiensten Enschede – Gronau – Münster en Enschede – Gronau – Dortmund. De spoorweginfrastructuur hier maakt echter geen deel uit van het Nederlandse spoornet. De facto betrof het hier “Duitse” regionale treindiensten. Redenen om al of niet in te schrijven op aanbestedingen van spoorvervoer zijn niet onderzocht.

2. Een geschikte systematiek van financiering

De financiële middelen om het openbaar vervoer te bekostigen kunnen in principe uit drie bronnen worden onttrokken:

- a. De opbrengsten uit reizigersvervoer (inclusief inkomsten SOV-kaart).
- b. De exploitatiebijdrage die de OV-autoriteit ontvangt van de rijksoverheid ten behoeve van het openbaar vervoer, en doorgeeft aan de vervoerbedrijven.
- c. Overige financiële middelen.

Problemen op dit vlak kunnen de effecten die met marktwerking bereikt kunnen worden aanmerkelijk verstoren.

a. Opbrengsten uit reizigersvervoer (incl. inkomsten SOV-kaart)

Met uitzondering van de opbrengsten uit grootverbruikcontracten als de SOV-kaart die de vervoerbedrijven onderling verdelen, worden de reizigersopbrengsten van het stads- en streekvervoer in Nederland verdeeld met behulp van de zogenaamde WROOV-methodiek. Deze verdeelsleutel wordt elke driejaar herzien op basis van veranderingen in het aankoop- en reisgedrag van gebruikers van strippenkaarten en abonnementen. Deze herziening kan tot substantiële wijzigingen in de opbrengsten van vervoerbedrijven leiden, zoals de veranderingen per 1 januari 2003 in de vijf onderzoeksgebieden illustreren. In de Achterhoek zijn de reizigersopbrengsten het meest naar boven bijgesteld (bus +16% en trein +29%). Ook in Fryslân en Leeuwarden zijn de WROOV-opbrengsten naar boven bijgesteld. Alleen de WROOV-opbrengsten voor de treindiensten in Groningen zijn naar beneden bijgesteld (-15%); dit terwijl hier sprake was van een uitbreiding van het aantal treindiensten waarop de strippenkaart geldig is.

Het gevolg van de periodieke herziening van verdeelsleutels is dat de effecten van

wijzigingen in kwaliteit en lijnennet, waarvan de effecten de grenzen van het concessiegebied overschrijden, pas na een nieuw onderzoek in de verdeelsleutels tot uitdrukking komen. Gaat een concessie in kort na een WROOV-onderzoek, dan merkt een concessiehouder een aantal jaren niets van eventuele veranderingen die hij doorvoert, tenzij de decentrale overheid en/of het vervoerbedrijf om aanvullend onderzoek vragen en dit verzoek wordt gehonoreerd. Zo lijkt een ander vervoerbedrijf in Groningen te profiteren van het feit dat het NVB-tarief ook op de derde regionale treindienst geldig is. Voor een aantal vervoerbedrijven is dit aanleiding geweest om eigen kaartsoorten te introduceren. De opbrengsten worden dan niet meer verdeeld via de WROOV-methodiek, maar vloeien rechtstreeks aan het vervoerbedrijf toe.

b. De Rijksbijdrage

De WROOV-methodiek is niet alleen bepalend voor de verdeling van de reizigersopbrengsten, maar bepaalt ook in belangrijke mate de hoogte van de Rijksbijdrage voor het stads- en streekvervoer waarvoor iedere OV-autoriteit in aanmerking komt. Het feit dat verdeelsleutels niet per definitie worden aangepast heeft dus niet alleen gevolgen voor de verdeling van de reizigersopbrengsten, maar ook op de verdeling van de Rijksbijdrage. Met de invoering van een bekostigingssystematiek gebaseerd op gebiedskenmerken, zoals momenteel het voornemen van de rijksoverheid is, behoort deze onzekerheid echter tot het verleden.

Een andere onzekerheid met betrekking tot de Rijksbijdrage is de dreiging van bezuinigingen. De bij deze evaluatie betrokken decentrale OV-autoriteiten leggen dit risico bij de vervoerbedrijven neer in de zin dat zij hun exploitatiebijdrage aan het vervoerbedrijf verlagen bij bezuinigingen op de Rijksbijdrage. Daardoor neemt de omzet en mogelijk ook het rendement van vervoerbedrijven af. Dit effect wordt nog versterkt wanneer decentrale overheden besluiten om een deel van de exploitatiebijdrage voor een concessie te gebruiken om de nadelige gevolgen van bezuinigingen in andere concessiegebieden op te vangen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd met de extra opbrengsten die Syntus in de Achterhoek genereert; deze extra opbrengsten zijn gebruikt om het OV op de Veluwe in stand te houden c.q. te verbeteren.

Anders dan de gemeente Leeuwarden, hebben de provincies Gelderland, Fryslân en Zuid-Holland geen poging ondernomen met het ministerie van Verkeer en Waterstaat bij wijze van experiment meerjarige afspraken (MJA) te maken omtrent de hoogte van de suppletiefactor. Deze drie provincies worden in 2003 derhalve met bovengenoemde korting geconfronteerd, terwijl voor de gemeente Leeuwarden de suppletiefactor wordt gehanteerd zoals vastgelegd in de Meerjarenafpraak (hetzelfde geldt overigens voor de provincies Groningen en Drenthe en voor de gemeente Groningen). Zowel de gemeente Leeuwarden als ARRIVA hebben hierdoor meer zekerheid omtrent de omzet die in het gebied gegenereerd wordt, al heeft dit gegeven de offerte van ARRIVA naar eigen zeggen niet beïnvloed.

Bij het regionale spoorvervoer bestaat meer zekerheid over de bijdrage die OV-autoriteiten van de rijksoverheid ontvangen. De hoogte van deze Rijksbijdrage wordt bij de decentralisatie in principe voor de hele concessieperiode vastgelegd. OV-autoriteiten hebben echter niet de zekerheid dat zij ook in een volgende concessieperiode voor dezelfde Rijksbijdrage in aanmerking komen, zodat op langere termijn sprake is van enige onzekerheid.

c. Overige financiële middelen

Naast de Rijksbijdrage die zij van het ministerie van Verkeer en Waterstaat ontvangen, zette tijdens de onderzoeksperiode geen van de vijf OV-autoriteiten structureel eigen middelen in voor de exploitatie van het openbaar vervoer in de concessiegebieden. De gemeente Leeuwarden en de provincie Zuid-Holland onttrekken feitelijk zelfs exploitatiemiddelen aan de aanbestede concessies, de provincie Zuid-Holland zelfs fors. Zo gebruikt Leeuwarden 4 procent van de Rijksbijdrage voor een bonusregeling die het vervoerbedrijf moet stimuleren tot betere prestaties te komen. Zuid-Holland gebruikt een deel van de Rijksbijdrage voor de Hoeksche Waard en Goeree-Overflakkee voor de exploitatie van het openbaar vervoer in andere concessiegebieden. Dit hangt samen met het feit dat het geëvalueerde concessiegebied vooral bestaat uit sterke lijnen, die een relatief rendabele exploitatie mogelijk maken (kostendekkingsgraad > 50%).

Inmiddels hebben meerdere provincies eigen middelen vrijgemaakt om de nadelige gevolgen van de bezuinigingen op de Rijksbijdrage (ten dele) te compenseren.

3. Beschikbaarheid van noodzakelijke voorzieningen

Het uitvoeren van OV-diensten vergt een groot aantal voorzieningen, waarvan materieel en stallings- en onderhoudslocaties de belangrijkste zijn. Als deze niet vrij beschikbaar zijn, komt marktwerking in het geding. Bij de bespreking maken we steeds onderscheid tussen bus- en spoorvervoer.

Materieel

Het algemene beeld is dat OV-autoriteiten bij aanbestedingen in toenemende mate hoge eisen stellen aan het busmaterieel dat voor de exploitatie wordt ingezet. Dit noopt de meeste vervoerbedrijven tot grote investeringen in nieuw materieel. In enkele gevallen was de voorbereidingstijd te kort om dit materieel tijdig beschikbaar te hebben, maar de hoogte van de investeringen is een groter probleem. Zoals eerder aangegeven kunnen de investeringskosten worden beperkt door als aanbestedende overheid niet al te stringente eisen aan het materieel te stellen, waardoor aanschaf van tweedehands busmaterieel mogelijk wordt. Zo is er onder andere in Duitsland een redelijk omvangrijke markt voor gebruikte toegankelijke bussen. Verder zien we dat leveranciers van bussen vervoerbedrijven de mogelijkheid beginnen te bieden hun bussen te leasen, hetgeen een andere manier is om de materieelkosten te beperken (vervoerbedrijven zien zich niet langer genoodzaakt het materieel binnen de concessieperiode af te schrijven).

Materieel voor het spoorvervoer vergt nog grotere investeringen. Het huidige materieel is geconcentreerd bij het zittende vervoerbedrijf, de Nederlandse Spoorwegen, die daarmee een sterke machtspositie ten opzichte van andere vervoerbedrijven heeft. Zo zagen NoordNed en Syntus zich genoodzaakt afspraken te maken met NS (overigens één van hun moederbedrijven) wat betreft de huur/lease van materieel, totdat nieuw materieel kon worden geleverd. Het nieuwe materieel van Syntus is vervolgens eveneens ondergebracht bij een NS-dochterbedrijf. Ook Connexion wilde voor de treindiensten in Groningen treinmaterieel leasen van NS, maar moest daarvoor (naar eigen zeggen) meer betalen dan NoordNed. Connexion denkt mede hierdoor de concessie te hebben verloren.

Ook hier zou een internationale markt voor tweedehands treinmaterieel een oplossing zijn. De instroom van buitenlands treinmaterieel is echter minder makkelijk dan de instroom van buitenlands busmaterieel, omdat het treinmaterieel aan de strenge Nederlandse

toelatingseisen moet voldoen, hetgeen tot hoge aanpassingskosten kan leiden (het materieel moet onder andere worden voorzien van ATB-apparatuur). Ook een alternatieve oplossing voor materieelproblematiek, een leasemarkt voor Nederlands treinmaterieel, zal naar verwachting niet makkelijk ontstaan gezien de beperkte omvang van de Nederlandse spoormarkt. Tevens is het daarbij noodzakelijk dat ook aan de leasebedrijven een langdurige(r) zekerheid wordt geboden met betrekking tot de inzetmogelijkheden van het materieel, bijvoorbeeld door overeen te komen dat het geleast materieel gedurende een langere periode verplicht door de concessiehouders gebruikt moet worden. Dit biedt de mogelijkheid om de afschrijving over een langere periode uit te smeren, waardoor de jaarlijkse materieelkosten worden verlaagd.

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

Het voorgaande impliceert dat OV-autoriteiten niet licht tot de beslissing om hoge materieeleisen te stellen moeten overgaan: het maakt het openbaar vervoer fors duurder en het beperkt de toetreding van kleine, nieuwe bedrijven. Daarbij is bovendien de vraag of de reiziger er behoefte aan heeft; met andere woorden of door het stellen van hoge materieeleisen het OV-gebruik toe zal nemen.

Stallings- en onderhoudslocaties

Materieel moet op een bepaalde plek kunnen worden gestald en onderhouden. ARRIVA constateerde in dit verband grote moeilijkheden om in nieuwe concessiegebieden stallings- en onderhoudslocaties te vinden, mede omdat het zittende vervoerbedrijf het eigen terrein niet tegen een redelijke prijs beschikbaar stelde. Connexxion stelt overigens dat vervoerbedrijven creatief genoeg zijn om geschikte locaties te vinden, terwijl BBA verwacht dat het hierbij alleen om een tijdelijk probleem gaat, aangezien vervoerbedrijven op termijn tot de slotsom zullen komen dat het verstandiger is een deel van hun stallings- en onderhoudslocaties te verhuren dan deze ongebruikt te laten. In de ogen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is de omvang van dit probleem vooralsnog niet van dien aard dat zij aanvullende wetgeving op dit punt noodzakelijk acht. Wel heeft het ministerie in oktober 2002 de vervoerbedrijven via Mobis geadviseerd om op dit punt zelf tot een regeling te komen met betrekking tot onderhoudslocaties. De vraag is echter of een dergelijke regeling, waar in ieder geval een aantal OV-autoriteiten behoefte aan heeft, door vervoerbedrijven gewenst wordt, aangezien vervoerbedrijven ieder hun eigen wensen hebben ten aanzien van de ligging en inrichting van stallings- en onderhoudslocaties.

Bij de stalling en onderhoud van treinmaterieel speelt de monopoliepositie van NS een grote rol. Voor stalling is inmiddels een gepaste regeling getroffen. De problemen rondom de monopoliepositie van NS-dochter Nedtrain op het gebied van onderhoud en inbouw/afregeling van ATB, kwamen reeds aan de orde. Verder zijn er nog problemen geweest rondom tankgelegenheden voor dieseltreinen. Deze zijn in eigendom en beheer van ProRail en worden niet per definitie op wens van een vervoerbedrijf aangelegd. Met name tijdelijke voorzieningen zijn vanwege milieuwetgeving moeilijk realiseerbaar. Syntus

zag zich daardoor genoodzaakt een aantal jaren 's nachts met het treinmaterieel naar Arnhem te rijden totdat de nieuwe tankplaats in Winterswijk werd opgeleverd.

4. Gepaste wet- en regelgeving

Faciliteert de wet- en regelgeving in voldoende mate de introductie van marktwerking in het openbaar vervoer? Die vraag komt naar voren als we kijken naar zowel de verplichte overname van personeel bij het verkrijgen van een concessie, als naar het nieuwe adviesrecht van reizigersorganisaties.

Personeelsovername

De Wet Personenvervoer 2000 en de Concessiewet verplichten vervoerbedrijven het directe en indirecte personeel dat aan een concessie verbonden is van het zittende vervoerbedrijf over te nemen. In het algemeen geldt dat dit proces soepel is verlopen (ook al moest er eerst in Leeuwarden een rechterlijke uitspraak aan te pas komen om meer duidelijkheid in de wetgeving te verkrijgen; zie kader). Een discussiepunt bij de overname van het personeel is wat precies onder indirect personeel wordt verstaan. Wijzigingen in de Wp2000 hebben inmiddels voor meer duidelijkheid gezorgd, maar het is praktisch gezien onmogelijk om een limitatief overzicht op te stellen van het indirecte personeel dat voor overname in aanmerking komt.

In geval van de aanbesteding van regionale treindiensten kan de verplichte overname van personeel tot problemen leiden wanneer een vervoerbedrijf besluit de vaste conducteur te vervangen door mobiele serviceteams, zoals in Gelderland, Fryslân en Groningen het geval was. In de betreffende gebieden zijn de betrokken vervoerbedrijven onderling tot overeenstemming gekomen over het aantal en het type over te nemen personeel, al heeft dit in Gelderland nog wel tot de nodige kosten voor omscholing van conducteurs geleid. De vraag is of de overname van treinpersoneel ook in de toekomst even soepel blijft verlopen.

De financiële consequenties van de verplichte overname van personeel zijn vooralsnog beperkt gebleven. Vervoerbedrijven hadden op voorhand aangevoerd dat de verplichte overname van personeel de efficiencyverbetering zou beperken, maar dit valt erg mee. Mede dankzij de vergrijzing van het personeelsbestand is het mogelijk gebleken om zonder gedwongen ontslagen een deel van het reguliere openbaar vervoer om te zetten in kleinschalig (openbaar) vervoer. Hierbij kan een ander type personeel worden ingezet, met lagere CAO-lonen en lagere onregelmatigheidstoelagen (CAO Taxi in plaats van CAO OV).

De omzetting van regulier openbaar vervoer in kleinschalig openbaar vervoer gaat weliswaar niet ten koste van de banen, maar wel ten koste van het inkomen van individuele buschauffeurs. Het lagere inkomen is terug te voeren op een vermindering van de onregelmatigheidstoelage doordat met name avondritten en ritten in het weekend in kleinschalig (vraagafhankelijk) vervoer worden omgezet. Tegenover deze daling van het inkomen staat wel een grotere regelmaat van werktijden.

Verplichte overname personeel

De eerste aanbesteding onder de Wp2000, de aanbesteding van het stadsvervoer in Leeuwarden, heeft de strijdigheid van de inhoud van de twee artikelen in de Wp2000 met betrekking tot de verplichte overname van (indirect) personeel (artikelen 37 en 39) duidelijk gemaakt. Dit heeft zelfs geleid tot een geschil tussen connexxion, ARRIVA en de gemeente Leeuwarden. De President van de Arrondissementsrechtbank Leeuwarden komt echter tot het oordeel dat de door ARRIVA

verstrekke gegevens voldoen aan hetgeen een redelijke uitleg van de artikelen 37 en 39 meebrengt.

Ook bij de aanbestedingen die volgen op de aanbesteding van het stadsvervoer in Leeuwarden ontstaat discussie over de personeelsparagraaf. Zo heeft ARRIVA in geval van de aanbesteding van de concessie Brabant-Oost besloten vanwege de personeelsopgave niet in te schrijven. Ook had ARRIVA bezwaren tegen het feit dat Connexxion de omvang van het indirecte personeel in de Hoeksche Waard en Goeree-Overflakkee op basis van het aandeel van dit gebied in het totaal aan taakstellende opbrengsten heeft bepaald. Dit leidde namelijk tot een hoog aantal over te nemen indirecte personeelsleden.

Mede naar aanleiding van de uitspraak van de President van de Arrondissementsrechtbank Leeuwarden is de tekst voor de berekeningswijze voor de vaststelling van de omvang van (artikel 37 lid 2) en de informatieverstrekking omtrent het (indirecte) personeel (artikel 39 lid 1) in de Concessiewet verder aangescherpt. Conform de nieuwe tekst is niet langer het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de concessieovergang plaatsvindt maatgevend, maar het laatste afgesloten boekjaar. Daarbij dient de concessiehouder op verzoek van de concessiehouder en binnen de bij het verzoek te bepalen termijn, ten behoeve van het Programma van Eisen informatie te verstrekken omtrent de rechten en verplichtingen rond het personeel.

Adviesrecht voor reizigers

De Concessiewet (feitelijk te beschouwen als een wijziging van de Wp2000) geeft consumentenorganisaties het recht om een 'gekwalificeerd advies met marginale toetsing' uit te brengen, waarvan vervoerbedrijven alleen met goede argumenten mogen afwijken. Consumentenorganisaties hebben daarbij de mogelijkheid om de motivering van het vervoerbedrijf voor marginale toetsing aan de rechter voor te leggen. In dat geval zal de rechter toetsen of de afwijking van het advies voldoende is onderbouwd (en dus niet inhoudelijk op de kwaliteit van de motivatie ingaan).

In Gelderland krijgt het adviesrecht van de reizigers vorm in het provinciale OV-platform. Dit overleg komt maandelijks bij elkaar. Naast het OV-platform betreft Syntus de reiziger nog op andere manieren bij het openbaar vervoer in de Achterhoek: via een klantenpanel dat alle facetten van het openbaar vervoer in de Achterhoek één tot twee maal per jaar bespreekt, via marktonderzoek, via een externe nieuwsbrief en via persoonlijke afhandeling van klantreacties (niet alleen schriftelijk, maar ook telefonisch en per e-mail). Eén van de onderdelen van de exploitatieovereenkomst tussen de provincie Gelderland en Syntus is een malusregeling die mede afhangt van de tevredenheid van de reizigers.

In Groningen worden reizigers op twee manieren bij het openbaar vervoer betrokken: via een consumentenplatform, waarin ook andere relevante belangengroeperingen zijn vertegenwoordigd, dat zich vooral bezighoudt met het busvervoer, en via klantenpanels van NoordNed.

In Leeuwarden is er een klankbordgroep voor de gemeente, die breder is samengesteld dan wettelijk vereist. Deze klankbordgroep heeft niet alleen via de formele inspraakprocedure, maar ook tijdens een aantal informele sessies haar ideeën ten aanzien van het Programma van Eisen kunnen uiten. Zonder daartoe door de gemeente te zijn verplicht, houdt ARRIVA bovendien nog jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek en kent ze een georganiseerde wijze van klachtenafhandeling.

In Zuid Holland is het adviesrecht van belangengroeperingen in de Hoeksche Waard en Goeree-Overflakkee niet tijdig geregeld. Weliswaar is in de concessie geregeld dat het

vervoerbedrijf het overleg met consumentenorganisaties dient te organiseren, maar dit betekende in de praktijk niet dat Connexxion deze taak ook direct oppakte. Verder heeft de provincie Zuid-Holland in de concessie vastgelegd dat een eventuele bonus die Connexxion kan verdienen mede afhankelijk is van de tevredenheid van de reiziger met de dienstverlening.

In Fryslân zijn tijdens de eerste jaren van de concessieperiode alleen de minimale eisen gehanteerd, namelijk periodiek overleg met een selectie van consumentenorganisaties. Op 1 september 2003 is in Fryslân echter een consumentenplatform opgericht. Hiervoor hebben de provincie en vervoerbedrijven een convenant afgesloten.

Het adviesrecht leidt zowel aan de kant van vervoerbedrijven als aan de kant van consumentenorganisaties tot extra belasting (waar hopelijk beter openbaar vervoer tegenover staat). Met een structurele aanpak van de inbreng van consumentenorganisaties trachten OV-autoriteiten en vervoerbedrijven deze belasting te beperken. Daarnaast is het OverlegPlatform Consumentenorganisaties (OPC) opgericht dat consumentenorganisaties ondersteunt bij het uitoefenen van hun adviesrecht. Beide ontwikkelingen moeten ertoe leiden dat op termijn de inbreng van reizigers efficiënter (een minder zware belasting voor consumentenorganisaties, vervoerbedrijven en decentrale overheden) en effectiever verloopt (een OV-aanbod dat beter aansluit bij de wensen van de reizigers). Een punt van aandacht daarbij is nog wel dat OV-autoriteiten erop toezien dat consumenten-organisaties ook daadwerkelijk de gelegenheid krijgen hun adviesrecht uit te oefenen.

Samenvattend

Zowel bij het bus- als het spoorvervoer zien we dat een beperkt aantal vervoerbedrijven op concessies inschrijft. Uit onderzoek 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 is om zelf (snel) de voordelen te verkrijgen van een toename van het OV-gebruik. Dit is met name het gevolg van de WROOV-methode, 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-methode 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.

4. Samenvatting, conclusies en aanbeveling

4.1 Samenvatting

In dit rapport zijn de effecten beschreven van decentralisatie van het regionale spoorvervoer en de introductie van marktwerking in het gehele regionale openbaar vervoer.

Decentralisatie regionaal spoorvervoer

Met de decentralisatie van regionale treindiensten in Gelderland, Fryslân en Groningen is een eerste stap gezet richting de realisatie van integratie van bus- en spoorvervoer. Dat wil zeggen, in Gelderland en in mindere mate in Fryslân zien we dat het gunnen van regionaal bus- en spoorvervoer aan één vervoerbedrijf tot een betere integratie van regionaal vervoer heeft geleid. In Gelderland is dit ook voor de reiziger merkbaar, terwijl in Fryslân de integratie vooral in bedrijfsprocessen is gezocht. Inmiddels zijn de wettelijke barrières weggenomen die het voor de provincie Groningen nog onmogelijk maakte om, voor zover zij dit al wil(de), regionaal bus- en spoorvervoer integraal aan te besteden. Elders heeft dit inmiddels tot de eerste multimodale aanbesteding geleid (de concessie Zutphen – Hengelo – Oldenzaal).

Met betrekking tot een rationelere inzet van modaliteiten en een betere afstemming met andere onderdelen van het regionale verkeers- en vervoerbeleid lijkt nog altijd van een impliciete afweging te worden uitgegaan. De betrokken provincies beschouwen het regionale spoorvervoer als ruggengraat van het OV-netwerk en streefden met decentralisatie primair instandhouding van deze treindiensten na. De inzet van vrijgekomen middelen uit het spoorvervoer bij het busvervoer, in Gelderland en Fryslân, duidt overigens wel op rationalisatie van ingezette middelen. Verdere mogelijkheden van rationelere inzet van modaliteiten zijn (nog) niet onderzocht. Ook heeft een betere afstemming van het regionale spoorvervoer met andere onderdelen van het regionale verkeers- en vervoerbeleid (nog) niet plaatsgevonden. De mogelijkheden voor dat laatste zijn overigens niet erg groot, o.a. omdat het grootste deel van het wegbeheer bij de gemeenten ligt.

Bij dit alles is een kanttekening op zijn plaats. De provincies wilden met de experimenten vooral de betrokken regionale treindiensten in stand te houden. Dat doel is gerealiseerd. Daarnaast waren de experimenten bedoeld om ervaring op te doen met de decentralisatie van regionaal (en mogelijk stadsgewestelijk) spoorvervoer. Ook dat doel is gerealiseerd. De betrokken overheden hebben bovendien veel geleerd van de experimenten. Deze ervaringen zijn ook voor de rijksoverheid en andere decentrale overheden bruikbaar gebleken.

Duidelijk is dat decentrale overheden hun nieuwe rol op het gebied van spoorvervoer adequaat en consciëntieus hebben opgepakt. Decentrale overheden blijken in staat en bereid om snel en adequaat op lokale wensen en problemen te reageren.

De financiële ruimte van de betrokken overheden is door de decentralisatie als zodanig niet vergroot, maar er is wel ruimte gekomen om te schuiven met budgetten tussen bus en trein. Daarvan is in Gelderland en Fryslân ook gebruik gemaakt. Hierdoor is er uiteindelijk meer en/of beter OV gekomen voor dezelfde exploitatiebijdrage.

Decentralisatie van regionaal spoorvervoer heeft ertoe geleid dat de betrokken bestuurders meer en eerder verantwoording zijn gaan afleggen aan burgers en hun politieke

vertegenwoordigers over de keuzes die zij maken. De keerzijde hiervan is dat de beheerslast voor de betrokken provincies is toegenomen. Om de beheerslast te beperken, maken de provincies bij de verantwoording voor een groot deel gebruik van informatie die vervoerbedrijven leveren. Dat beperkt weer hun mogelijkheden om daadwerkelijk controle uit te voeren op de uitvoering door de vervoerbedrijven; zeker ook omdat de levering van informatie nog niet altijd tijdig en vlekkeloos verloopt.

Of decentralisatie de snelheid van de besluitvorming vergroot, valt op basis van de evaluatie niet vast te stellen. Procedures via het provinciale ambtelijke circuit, Gedeputeerde en Provinciale Staten kosten een aanzienlijke hoeveelheid tijd. Ambtelijke processen en bestuurlijke besluitvorming in Den Haag staan echter ook niet bekend om hun korte doorlooptijd. Wel zien we dat decentrale overheden goed in staat zijn om snel en adequaat op praktische problemen in de regio te reageren, omdat zij ook sneller en directer geconfronteerd worden met deze problemen.

Uit de eerste experimenten blijkt ten slotte dat de verleiding voor regionale partijen groot blijft om voor de financiering van hun wensen naar de rijksoverheid te stappen, mede omdat provincies maar over beperkte eigen middelen beschikken. Van minder "rent seeking" is dus geen sprake. Het niet instemmen met een bepaalde financieringswens door de rijksoverheid, heeft trouwens in een aantal gevallen ertoe geleid dat decentrale overheden en vervoerbedrijven alsnog een eigen oplossing voor hun wensen vonden.

De decentralisatie van verantwoordelijkheden ten aanzien van regionale treindiensten heeft al met al een aantal, maar lang niet alle potentiële voordelen van decentralisatie opgeleverd.

Realisatie van de randvoorwaarden voor succesvolle decentralisatie

Het feit dat niet alle potentiële voordelen van decentralisatie in geval van de decentralisatie van regionaal spoorvervoer volledig benut worden, roept de vraag op in hoeverre aan de essentiële randvoorwaarden voor decentralisatie is voldaan:

1. Het uitblijven van netwerkeffecten.
2. Het uitblijven van schaalnadelen.
3. Een duidelijke verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en macht.
4. De overdracht van voldoende financiële middelen.
5. Kennis en capaciteit.

Ten aanzien van de netwerkeffecten valt te constateren dat provincies en regionale vervoerbedrijven met een aantal afstemmingsproblemen te maken hebben gehad. Denk aan de afstemming van dienstregelingen, kaartintegratie, de verdeling van kaartopbrengsten en de handhaving van verkooppunten. Deze afstemmingsproblemen bleken ten dele op decentraal niveau oplosbaar. Het grote probleem is dat de decentrale overheden hier te maken hebben met medespeler NS, die een sterke - monopolistische - positie op de markt van spoorvervoer inneemt en van daaruit handelt.

De afhankelijkheid van NS is nog groter wanneer de rijksoverheid voorwaarden aan de decentralisatie verbindt die regionale partijen dwingt van bepaalde diensten van NS gebruik te maken, zonder dat de rijksoverheid vooraf afspraken met NS maakt over de condities waaronder dat kan gebeuren. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat een aantal van de hiervoor genoemde afstemmingsproblemen zich pas openbaarde nadat contracten over de decentralisatie van regionale treindiensten waren getekend. Ook in dit opzicht hebben de

experimenten dus duidelijke leerervaringen opgeleverd.

Rollen, verantwoordelijkheden en macht bij aanleg en het beheer van spoorweginfrastructuur, de beschikbaarheid van railinfracapaciteit en de handhaving van de spoorwegveiligheid waren nog niet helemaal helder verdeeld. Tot nu toe hebben zich op deze terreinen echter geen problemen voorgedaan. Veel wordt geregeld in de nieuwe Spoorwegwet, maar deze valt niet onder de evaluatie. De decentrale overheden geven aan ook geen behoefte te hebben aan verandering. Op specifieke terreinen zouden decentrale overheden meer beleidsruimte kunnen krijgen, bijvoorbeeld op het gebied van aanleg en onderhoud van de spoorweginfrastructuur, zonder dat decentrale overheden daarbij streven naar decentralisatie van de spoorweginfrastructuur zelf. ProRail heeft aangegeven genegen te zijn met de decentrale overheden mee te denken en werken.

De betrokken decentrale overheden hebben in korte tijd hun kennisachterstand op het gebied van (regionaal) spoorvervoer ingelopen. Dit betekende voor de betrokken beleidsmedewerkers wel een grote extra belasting. In alle gevallen is de decentralisatie gepaard gegaan met een uitbreiding van de werkzaamheden.

De onderhandelingspositie van decentrale overheden zou sterker kunnen zijn met voldoende financiële middelen ('wie betaalt bepaalt'). Decentrale overheden kunnen echter nauwelijks eigen middelen vrijmaken of genereren. Ook de opbrengsten per reiziger zijn maar beperkt beïnvloedbaar, omdat doorgaande reizigers gebruik moeten kunnen maken van NS-tarieven en -kaartsorten. Regionale vervoerbedrijven voelen zich om praktische redenen verplicht/genoodzaakt om de NS-tarieven ook voor treinreizen binnen hun concessiegebied te hanteren. In twee van de drie provincies kan de reiziger ook voor het lagere NVB-tarief met de trein reizen, waarvoor geldt dat de opbrengsten per reiziger lager zijn dan bij het NS-tarief.

Introductie van marktwerking

De bevindingen in de vijf cases wijzen erop dat de invoering van marktwerking, en dan met name aanbesteding, een succesvol instrument is om de efficiency van het openbaar vervoer te verbeteren. In de meeste gebieden is de efficiencywinst gebruikt om het bestaande openbaar vervoeraanbod uit te breiden om op die manier de positie van het openbaar vervoer in het algemeen en de sociale functie in het bijzonder te versterken. Is dit laatste het geval dan leidt de uitbreiding van het aanbod niet tot een evenredige toename van het gebruik, waardoor de effectiviteit van het openbaar vervoer afneemt. Alleen in Groningen is de efficiencywinst benut om de exploitatiebijdrage aan het vervoerbedrijf te verlagen en de kostendekkingsgraad van de regionale treindiensten dus te verhogen; een ontwikkeling waar vooral de rijksoverheid van geprofiteerd heeft.

Naast uitbreiding van het vervoeraanbod heeft de introductie van marktwerking in het openbaar vervoer tot meer veranderingen geleid in uitvoering en de organisatie. Denk aan kortere ritten over hetzelfde traject, verbeteringen in de dienstverlening, nieuw materieel en multi-inzetbaarheid van personeel. In het algemeen weten busreizigers deze veranderingen te waarderen. Dat geldt niet voor de noordelijke treinreizigers, hetgeen vooral is terug te voeren op de capaciteitsproblemen en op een beperktere dienstverlening door het personeel omdat niet langer standaard een conducteur met de trein meerijsdt. Verder zien we dat de veranderingen in het vervoeraanbod niet altijd tot hogere reizigersaantallen leiden, al zijn er gebieden waar dit wel het geval is.

Bij de onderzochte aanbestedingen is (nog) nauwelijks sprake van een grotere oriëntatie van de vervoerbedrijven op de klant. Blijkbaar zijn de prikkels vanuit de overheid om bestaande klanten beter te bedienen en nieuwe klanten te werven nog onvoldoende sterk. Daarbij komt dat Programma's van Eisen veelal gericht zijn op maximalisatie van de omvang van het aanbod. In deze zin is de doelstelling vanuit Brokx waarin bedrijven worden geprikkeld om op innovatieve wijze te komen tot een sterkere klantgerichtheid nog niet gerealiseerd. Om dit doel te realiseren zullen de komende jaren andere keuzen in de Programma's van Eisen en ten aanzien van de beloning van vervoerbedrijven moeten worden gemaakt.

Verklaring van de resultaten

Aanbestedingen leiden duidelijk tot een grotere efficiencywinst dan onderhandse gunning. Het voorbeeld van de Achterhoek laat zien dat onderhandse gunning wel een manier kan zijn om bus- en spoorvervoer beter op elkaar te laten aansluiten. Het is overigens niet gezegd dat dit met aanbesteding niet zou kunnen; eerste ervaringen met openbare aanbesteding van het bus- en spoorvervoer rond de spoorlijn Zutphen – Hengelo – Oldenzaal laten positieve resultaten zien.

De ervaringen met betrekking tot de te prefereren locatie van de ontwikkelingsfunctie, bij het vervoerbedrijf of bij de decentrale overheid, zijn niet eenduidig. Uitbesteding van de functie aan het vervoerbedrijf levert bij de geëvalueerde aanbestedingen minder innovaties in het OV-aanbod op dan men verwacht, misschien omdat innovatieve ideeën nauwelijks tot geen rol speelden bij de beoordeling van offertes. In eigen beheer ontwikkelen decentrale overheden meer ideeën, maar deze blijken in de uitwerking weer niet zo succesvol als de decentrale overheden verwachten.

De concessiegebieden die binnen deze evaluatie in beschouwing zijn genomen, zijn voor de Nederlandse busvervoermarkt relatief groot. Kleine en middelgrote bedrijven zijn nauwelijks in staat in de grootste gebieden hun diensten aan te bieden, omdat de investeringsrisico's die daarmee samenhangen te groot zijn (voor henzelf en voor de kredietverschaffer).

De concessieduur is vrijwel overal vijf tot zes jaar. Gelet op de afschrijvingstermijnen van materieel is dit voor het busvervoer al aan de krappe kant, maar voor het spoorvervoer zeker. In Gelderland heeft Syntus voor het spoorvervoer dan ook uiteindelijk een contract voor tien jaar gekregen dat zodra de Concessiewet van kracht wordt in een concessie zal worden omgezet.

Een nauwe relatie met het maximale formaat van een concessiegebied en de minimale concessieduur hebben de eisen die decentrale overheden stellen aan het materieel. De tendens daarbij is dat veelal lagevloerbussen worden voorgeschreven. In de praktijk betekent dit vaak dat nieuw materieel moet worden aangeschaft, hetgeen grote investeringen vergt. Om de investeringsrisico's te beperken mogen concessiegebieden niet te groot zijn. En om de afschrijvingskosten te beperken mogen concessieperioden niet te kort zijn.

Veel overheden doen onvoldoende aan het beheer van de concessies die ze uitgeven. Dit is echter wel van groot belang voor het succes van een aanbesteding of onderhandse gunning. In ieder geval zouden OV-autoriteiten nauwer moeten toezien op tijdige aanlevering en juistheid van de gegevens. Bij voorkeur verzamelen OV-autoriteiten dan ook zelf informatie. Die kan dan tevens worden gebruikt voor andere doeleinden, zoals een algemene OV-

monitor of het afleggen van bestuurlijke verantwoording. Tot slot dient een OV-autoriteit, op basis van de gegevens, het vervoerbedrijf daadwerkelijk af te rekenen op het naleven van de eisen uit de concessie en de realisatie van de hierin gestelde doelen.

De randvoorwaarden

Vooraf bij het busvervoer ziet een aantal potentieel geïnteresseerde vervoerbedrijven uiteindelijk af van inschrijving op een concessie. De belangrijkste punten van zorg zijn de opbrengst- en investeringsrisico's en de verplichte overname van personeel.

De opbrengstrisico's die vervoerbedrijven lopen hebben te maken met de wijze waarop reizigersopbrengsten op dit moment worden verdeeld. Het feit dat verdeelsleutels in principe eens in de drie jaar worden geactualiseerd, heeft tot gevolg dat een toenemend OV-gebruik als gevolg van wijzigingen in het aanbod zich niet automatisch vertaalt in hogere reizigersopbrengsten. Het opbrengstrisico dat vervoerbedrijven daardoor lopen is extra groot, omdat vooralsnog de Rijksbijdrage voor een groot deel afhankelijk is van de gerealiseerde reizigersopbrengsten.

De investeringsrisico's liggen met name op het vlak van het materieel. Uitvoering van concessies vergt steeds grote investeringen, die zich in de maximaal toegestane concessieduur van zes jaar feitelijk niet laten terugverdienen. Er zijn echter bewegingen op de markt waarneembaar, die een oplossing voor de problematiek kunnen vormen, zoals de komst van leasemogelijkheden van busmaterieel. Daarnaast zouden aanbestedende overheden minder hoge en/of gebiedsspecifieke eisen aan busmaterieel kunnen stellen, waardoor vervoerbedrijven eerder op de tweedehandsmarkt terecht kunnen. Bij treinmaterieel zal niet gauw een tweedehandsmarkt ontstaan, maar ook hier beginnen leasemogelijkheden te ontstaan (alleen vooralsnog wel bij een dochterbedrijf van NS). Ook hier kunnen decentrale overheden toetreding door andere partijen makkelijker maken door lagere eisen te stellen aan het materieel. En in de Concessiewet is geregeld dat, na een eerste aanbesteding, vervoerbedrijven het recht hebben hun materieel bij een volgende aanbesteding in te brengen, waardoor meer zekerheid bestaat omtrent de restwaarde van het materieel.

De verplichte overname van personeel leidt, met uitzondering van de opgave over het over te nemen personeel zelf, tot nu toe in het bus- en spoorvervoer niet tot problemen. Vervoerbedrijven kunnen toch de door hen gewenste veranderingen in het vervoersysteem doorvoeren en daarbij kostenbesparingen realiseren op de personeelsuitgaven. Deze kostenbesparingen gaan weliswaar niet ten koste van de werkgelegenheid (door natuurlijk verloop) maar wel ten koste van het inkomen van individuele buschauffeurs (door het wegvallen van onregelmatigheidstoelagen). Een potentieel probleem bij het spoorvervoer betreft de omscholing van de verplicht over te nemen conducteurs, wanneer vervoerbedrijven ertoe besluiten om niet langer standaard een conducteur op de trein mee te laten rijden.

4.2 Conclusies

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.

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 (en daarmee de kostendekkingsgraad). 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 met de beschikbaarheid of financiering van essentiële voorzieningen, zijn of worden binnenkort ook opgelost.

4.3 Aanbevelingen

Decentralisatie

Nu decentrale overheden met de decentralisatie van regionale treindiensten en eerder het streekvervoer veel meer te zeggen hebben over het regionale OV-beleid, kunnen ze hierop een veel actievere rol spelen dan een aantal van hen tot nu toe, in de onderzochte cases, heeft gedaan. Het gaat dan met name om:

1. Realisatie van de potentie van verregaande integratie van regionaal spoorvervoer en het streekvervoer. Daarbij gaat het niet alleen om integrale aanbesteding, maar ook om een rationele en flexibele inzet van modaliteiten toegesneden op de vraag. De in Fryslân ingezette Collegeliners zijn een goed voorbeeld van een op maat geleverd vervoersysteem om de piek in het treingebruik tijdens de ochtendspits op te vangen.
2. Verdergaande integratie van regionaal openbaar vervoer met andere onderdelen van het regionale verkeers- en vervoerbeleid. De ideeën die tot nu toe bij een decentrale overheid leven over het regionale openbaar vervoer, kunnen nu ook worden waargemaakt. Daartoe zouden de decentrale overheden concrete(re) plannen moeten gaan maken. Zo heeft de provincie Fryslân de wegategorisering in het kader van Duurzaam Veilig afgestemd op het openbaar vervoer, terwijl de provincie Zuid-Holland wordt geconfronteerd met de nadelige gevolgen van Duurzaam-Veiligmaatregelen die op de busroutes worden getroffen. In het algemeen zou het streven moeten zijn dat alle wegbeheerders, dus niet alleen de aanbestedende overheid, een duidelijke afweging maken tussen de voordelen van dergelijke maatregelen voor de verkeersveiligheid enerzijds en de nadelen voor het openbaar vervoer anderzijds; dit alles in relatie tot het belang dat zij aan verkeersveiligheid en openbaar vervoer hechten.
3. Vergroting van de invloed van regionale overheden op de hoeveelheid beschikbare middelen voor OV. Naast de lopende processen over integratie van middelen kan ook worden gedacht aan een grotere tariefvrijheid voor regionale OV-autoriteiten en gebruik van andere middelen voor het voeren van OV-beleid, zoals opbrengsten van grondbeleid.

4. Bewuste afwegingen van onderwerpen die door individuele OV-autoriteiten worden geregeld en onderwerpen die collectief worden geregeld. Collectieve regelingen kunnen in specifieke gevallen schaalvoordelen met zich meebrengen. Het gaat bijvoorbeeld om:
 - ▶ Praktische zaken als de huur van kaartautomaten, de verdeling van opbrengsten en de beschikbaarheid van materieel;
 - ▶ Kennis die vaak gebiedsoverschrijdend is. Hierbij speelt het CVOV dan wel het KPVV een belangrijke rol. Merk op dat hierbij wel goede afstemming met ProRail vereist is, waarbij de rollen helder verdeeld moeten zijn (adviserend versus toetsend);
 - ▶ Kaderstellende afspraken met NS. Het is voor individuele OV-autoriteiten niet eenvoudig afspraken met deze grote speler te maken;

Met de overdracht van bevoegd- en verantwoordelijkheden is het rijk (i.c. het ministerie van Verkeer en Waterstaat) in principe niet langer de instantie om dergelijke collectieve regelingen tot stand te brengen. In plaats daarvan kunnen decentrale overheden kunnen zich ook organiseren, bijvoorbeeld in een Vereniging van Opdrachtgevende Overheden (of OV-autoriteiten) zoals wel eens is geopperd.

5. De specifieke rol van het ministerie van Verkeer en Waterstaat als wetgever. Het ministerie houdt ook na de decentralisatie van bevoegd- en verantwoordelijkheden een duidelijke taak wat betreft het vaststellen van de wettelijke kaders waarbinnen decentrale overheden en vervoerbedrijven moeten opereren. Sommige decentrale overheden zijn tot op heden terughoudend geweest om verantwoordelijkheden ten aanzien van regionale treindiensten van het rijk over te nemen, onder andere omdat dergelijke kaders ontbraken. De Concessiewet en de Spoorwegwet die op 1 januari 2005 van kracht worden, bieden deze kaders. Ervaringen met de Wp2000 leren echter dat het belangrijk is de komende tijd de praktische werking van beide wetten nauwlettend te volgen.

Introductie van marktwerking

Op basis van ervaringen bij de vijf onderzochte cases, kan worden gesteld dat decentrale overheden bij nieuwe aanbestedingen in ieder geval nog eens kritisch zouden moeten kijken naar de volgende onderwerpen:

1. Beleidsdoelen die met de aanbesteding worden nagestreefd. In veel concessiegebieden zijn de gunningscriteria aanbodgericht in plaats van vraaggericht. De gehanteerde gunningscriteria hebben nu nog vooral betrekking op kosten, omvang van het aanbod en kwaliteitscriteria die de OV-autoriteiten zelf belangrijk achten. Daarbij wordt vaak veel gewicht toegekend aan instandhouding van OV-aanbod in dunbevolkte gebieden en/of op stille uren in plaats van versterking van kansrijke relaties. Het resultaat is dat de aanbestedingen meestal geleid hebben tot versterking van het OV-aanbod voor beperkte groepen mensen, waardoor de uitbreidingen niet gepaard gaan met een substantiële toename van het OV-gebruik.
2. Verdeling van de ontwikkelingsfunctie tussen decentrale overheid en vervoerbedrijf. Tot op heden heeft het onderbrengen van de ontwikkelingsfunctie bij vervoerbedrijven het innovatievermogen (nog) niet bevorderd, terwijl het onderbrengen bij de decentrale overheid in een aantal gevallen tot suboptimale keuzes heeft geleid (extra voorzieningen die maar door weinig reizigers gebruikt worden). Eén van de manieren om het innovatievermogen van vervoerbedrijven te prikkelen is wanneer zij de additionele opbrengsten van reizigers zelf mogen houden (= extra winst) in plaats van hiervoor extra aanbod te moeten creëren (voor zover dit met het oog op vervoer- en zitplaatsgarantie niet noodzakelijk is). Een randvoorwaarde daarbij is dat decentrale

- overheden vervoerbedrijven voldoende vrije ruimte bieden om hun aanbod te richten op kansrijke markten.
3. Bevordering van de klantgerichtheid in het regionale openbaar vervoer. Om hun klantgerichtheid te bevorderen, moeten vervoerbedrijven onder andere geprikkeld worden om bij het ontwikkelen van hun plannen hun (potentiële) klanten consulteren. Decentrale overheden kunnen hieraan bijdragen door klanten, in vergelijking met de politiek die burgers in bredere zin vertegenwoordigen, een grotere zeggenschap te geven bij het opstellen van het Programma van Eisen en de gunningscriteria en bij het concessiebeheer. Op die manier wordt de kans vergroot dat verbeteringen/veranderingen van het aanbod ook daadwerkelijk tot een substantiële toename van het aantal reizigers leidt. Aandachtspunt daarbij is de vertegenwoordiging van grote groepen frequente reizigers als scholieren/studenten en forenzen.
 4. Ontwikkeling van gunningscriteria met betrekking tot de invulling van de ontwikkelingsfunctie. Een belangrijk aandachtspunt bij het voorgaande is de beoordeling van de ontwikkelingskwaliteit van vervoerbedrijven ten tijde van de gunning. Gunningscriteria en beoordelingsprocedures die de verschillen tussen vervoerbedrijven op dit punt duidelijk maken, ontbreken veelal nog, hetgeen voor decentrale overheden reden is om terug te vallen op kwantitatieve, aanbodgerichte gunningscriteria. Idealiter bieden de gehanteerde gunningscriteria echter niet alleen zekerheid ten aanzien van het toekomstige OV-aanbod, maar stimuleren zij vervoerbedrijven ook zich weer meer te richten op de wensen en belangen van reizigers en niet alleen op de wensen en belangen van de aanbestedende overheid. Omdat het veelal om de beoordeling van ideeën en toezeggingen van vervoerbedrijven zal gaan die zich in de praktijk nog moeten bewijzen, is het gevaarlijk de plannen van vervoerbedrijven alleen met punten te belonen (bij de gunning) zonder hier een adequate bonus/malus-regeling aan te koppelen (tijdens de exploitatie). De bonus/malus-regeling moet voorkomen dat vervoerbedrijven loze beloften zonder dat deze regeling remmend werkt bij het nemen van risico's die inherent zijn aan het ontwikkelen van openbaar vervoer.
 5. De omvang van concessiegebieden. Het aantal vervoerbedrijven dat op grotere concessies kan en wil inschrijven is beperkt. Kleinere gebieden geven kleinere (regionale) vervoerbedrijven meer kansen. Dat vergroot het aantal inschrijvers en daarmee de kansen op het realiseren van maximale efficiencywinst. Kleinere gebieden brengen wel een grotere beheerslast met zich mee.
 6. De concessieduur. Veel concessies hebben een looptijd van zes jaar. Bij deze keuze spelen stabiliteit van het netwerk over een langere periode, bedrijfseconomische factoren (afschrijvingen materieel) en de beheerslast bij decentrale overheden een belangrijke rol. Daar staat tegenover dat vervoerbedrijven gedurende de concessieperiode niet snel geneigd zullen zijn in het openbaar vervoer te investeren (ze hebben de concessie toch al), hetgeen juist voor een kortere concessieduur pleit. Meer aandacht is nodig voor het scherp houden van bedrijven na concessieverlening. Verdere ontwikkelingen van kennis en ervaringen is wenselijk met betrekking tot:
 - ▶ Resultaatgerichte bonus/malus-regelingen. Hierbij gaat het om uitwerking van een bonus/malus-regeling om goede prikkels te geven na concessieverlening voor grotere klantgerichtheid;
 - ▶ Kortere concessieperioden, al dan niet met besluitvorming over tussentijdse verlenging. Dit vraagt om verlaging van kosten van aanbestedingen, zowel voor decentrale overheden als voor vervoerbedrijven;
 7. De eisen aan het materieel. Veel overheden stellen hoge eisen ten aanzien van de

toegankelijkheid van het materieel; een eis die mede wordt ingegeven door rijksbeleid dat zegt dat al het busmaterieel in 2010 toegankelijk moet zijn. Omdat de internationale markt voor gebruikte lagevloerbussen op dit moment nog beperkt is, betekent deze eis vaak dat vervoerbedrijven zich gedwongen zien in nieuw materieel te investeren. Dit is een probleem wanneer het toegankelijke materieel vanaf de start van de concessie beschikbaar moet zijn en de periode tussen gunning en start korter is dan de leveringstermijnen van nieuwe materieel. Daarbij is de verwachting dat de leveringstermijnen voor nieuw materieel de komende jaren zullen toenemen als gevolg van het grote aantal concessies dat in korte tijd zal worden aanbesteed. Door toegankelijkheid van het materieel niet vanaf de start van de concessie maar vanaf een later tijdstip te eisen, kunnen decentrale overheden voorkomen dat vervoerbedrijven niet of alleen tegen hoge kosten aan deze eis kunnen voldoen.

8. De eigen rol op het gebied van stallings- en onderhoudsfaciliteiten. Een vraag die op dit moment speelt is in hoeverre het zinvol is om met zittende en nieuwe vervoer-bedrijven afspraken te maken over de overname van deze locaties. Dergelijke afspraken verminderen eventuele toe- en uittredingsdrempels en kapitaalvernietiging op dit terrein. Anderzijds kan een verplichte overname van stallings- en onderhouds-faciliteiten een prijsopdrijvend effect hebben, wanneer deze faciliteiten op een voor het nieuwe vervoerbedrijf ongunstige locatie liggen en/of van een hogere kwaliteit zijn dan door het nieuwe vervoerbedrijf noodzakelijk wordt geacht.
9. Duidelijkere afspraken voor tussentijdse aanpassingen van het aanbod. Vervoerbedrijven leggen in hun offerte in principe het OV-aanbod dat gedurende de concessieperiode geboden zal worden, vast. Daarnaast geven zij tarieven voor meer- of minderwerk aan. De feitelijke invulling van meer- of minderwerk, bijvoorbeeld in geval van een verhoging of verlaging van de exploitatiebijdrage, moet middels onderhandelingen tussen de decentrale overheid en het vervoerbedrijf worden vastgesteld, waarbij de wensen en belangen tussen beide partijen kunnen verschillen (denk aan de afweging tussen sociaal wenselijke en commercieel aantrekkelijke ritten). Naast deze door de overheid geïnitieerde wijzigingen, is het ook wenselijk dat vervoerbedrijven meer ruimte krijgen om tijdens de exploitatie met voorstellen voor wijzigingen in het OV-aanbod te komen, bijvoorbeeld omzetting van weinig gebruikte ritten in extra ritten op drukke relaties. Om discussies te voorkomen is het daarbij van belang dat ten tijde van de aanbesteding reeds duidelijk is op welke manier voorstellen voor wijzigingen in het OV-aanbod worden beoordeeld.
10. Intensivering van het toezicht op de uitvoering van de concessie. Het is belangrijk dat decentrale overheden niet alleen afspraken met vervoerbedrijven maken ten aanzien van de te leveren diensten, maar vervoerbedrijven ook daadwerkelijk afrekenen op het nakomen van de in de concessie vastgelegde afspraken en de realisatie van de door hen toegezegde prestaties afrekenen. Hiertoe dienen zij hun toezicht op de uitvoering te intensiveren en, in de vorm van een boete- en/of bonus-/malusregeling, een stok achter de deur te hebben voor het geval afspraken niet worden nagekomen. Het valt hierbij aan te bevelen dat decentrale overheden niet alleen gegevens van vervoerbedrijven gebruiken, maar ook eigen gegevens verzamelen, mede ter controle van de gegevens van de vervoerbedrijven. Gedeeltelijke controle is bovendien een manier om kosten te beperken. Een meer integrale vorm van gegevensverzameling kan tevens dienen voor ander doelen, zoals een algemene OV-monitor of het afleggen van bestuurlijke verantwoording.

Bijlage 1 Overzicht van rapportages

In 1999 verschenen rapporten

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

In 2000 verschenen rapporten

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

In 2001 verschenen rapporten

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

In 2002 verschenen rapporten

11. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:
Nameting Groningen, 26 juni 2002
12. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:
Voormeting Leeuwarden, 24 mei 2002
13. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:
Voormeting Zuid-Holland, 31 mei 2002
14. „Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:
Eindrapport Fryslân, 5 juni 2002
15. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:
Tussenrapportage 2001 (deel 3), 28 juni 2002
16. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:
Onderdeel Procesevaluatie (2002, deel 4)

In 2003 verschenen rapporten

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

In 2004 verschenen rapporten

22. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:
Onderdeel Procesevaluatie (2002, deel 5)
23. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:
Eindrapport Leeuwarden
24. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:
Eindrapport Zuid-Holland
25. Decentralisatie en marktwerking in het regionaal spoor-, stads- en streekvervoer:
Syntheserapport

Bijlage 2 Relevante (beleids)ontwikkelingen

Bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten was het noodzakelijk rekening te houden met een aantal (beleids-)ontwikkelingen op het gebied van het regionale openbaar vervoer die van invloed (kunnen) zijn geweest op de effecten die met decentralisatie en marktwerking bereikt zijn. Deze bijlage geeft daarvan een beschrijving.

De Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000; ingangsdatum 1-1-2001)

De Wet personenvervoer 2000, die op 1 januari 2001 in werking is getreden, vormt de basis voor twee van de drie maatregelen die in paragraaf 1.1 zijn genoemd. De Wp2000 vormt namelijk de juridische basis voor de concessiesystematiek en de introductie van marktwerking in het stads- en streekvervoer. In dat verband stelt Wp2000 regels op het gebied van concessies, marktordenings-, mededingings- en toezichtvraagstukken, de positie van werknemers en reizigers, tarievenbeleid en het systeem van Rijksbijdragen voor het OV. Latere wetgeving, te weten de Concessiewet en de Veegwet Wp2000, regelt de marktordering voor het spoorvervoer en corrigeert een aantal onduidelijkheden en omissies in de Wp2000.

Als eerste stap in het kader van de implementatie van de Wp2000 dienden decentrale OV- autoriteiten hun bestaande contracten met vervoerbedrijven om te zetten in concessies. Deze stap moest binnen één jaar na inwerkingtreding van de wet zijn afgerond. Veel OV- autoriteiten hebben er daarbij voor gekozen hun bevoegdheidsgebied in meerdere concessiegebieden op te delen.

Vooralsnog is het de OV-autoriteiten toegestaan de concessies onderhands aan de vervoerbedrijven te gunnen. Op basis van vrijwilligheid is inmiddels echter een aantal concessies openbaar aanbesteed. In de Wp2000 is opgenomen dat dit per 1 januari 2006 in principe met alle concessies gebeurt; voor concessies die door gemeentelijke vervoerbedrijven worden geëxploiteerd geldt 1 januari 2007 als deadline. Of OV-autoriteiten ook tot aanbesteding worden verplicht, hangt af van de uitkomsten van de evaluatie van de aanbestedingen.

De nota Derde eeuw spoor

In de nota "De derde eeuw spoor: Marktordering personenvervoer per spoor" verwoordt het kabinet zijn visie op de marktordering voor het personenvervoer per spoor. Eén van de elementen daarin is de decentralisatie en aanbesteding van treindiensten die tot de contractsector behoren. Het gaat hierbij om onrendabele regionale treindiensten op de uitlopers en losliggende delen van het spoorwagennet waar overwegend regionaal reizigersvervoer plaatsvindt. Voor zover deze treindiensten nog niet zijn gedecentraliseerd, worden zij door de NS geëxploiteerd op basis van een aparte overeenkomst met het Rijk.

De Concessiewet personenvervoer per trein, kortweg Concessiewet (verwachte ingangsdatum 1-1-2005)

De Concessiewet beoogt in het openbaar personenvervoer per trein een concessie- systematiek in te voeren, analoog aan de wijze waarop dat ook voor het overig openbaar vervoer is gebeurd met de inwerkingtreding van de Wp2000. De rijksoverheid zal ingevolge de Concessiewet de concessies uitgeven voor het landelijk vervoer en het hogesnelheidsvervoer. Decentrale overheden kunnen op grond van de voorgestelde wetgeving stapsgewijs de bevoegdheid krijgen voor het verlenen van concessies voor het regionale personenvervoer per trein. Voorwaarde daarbij is dat deze concessies openbaar worden aanbesteed. Daarnaast bevat de Concessiewet enkele artikelen die ook van belang

zijn voor het stads- en streekvervoer.

De Spoorwegwet (verwachte ingangsdatum 1-1-2005)

De Spoorwegwet regelt naast een herstructurering van de Nederlandse spoorsector onder meer het (mededingings)toezicht op het Nederlandse spoor. De nieuwe Spoorwegwet schrijft voor dat het beheer en het verdelen van capaciteit op het spoorwegnet wordt gescheiden van het verzorgen van vervoer over het spoorwegnet. Het beheer van het spoorwegnet zal verzorgd worden door een beheerder (ProRail, zijnde een combinatie van de voormalige taakorganisaties Railinfrabeheer, Railned en Railverkeersleiding). Alle vervoerbedrijven zullen met ProRail overeenkomsten moeten sluiten over toegang tot, en het gebruik van het spoorwegnet.

De bekostiging van het regionaal OV

De rijksbijdragen in de exploitatie van het stads- en streekvervoer worden op dit moment grotendeels vastgesteld op basis van de opbrengsten die in een gebied worden gegenereerd (de regiobekostiging), terwijl bij het regionale spoorvervoer sprake is van een vaste bijdrage. Inmiddels ontwikkelt het Rijk een nieuwe bekostigingssystematiek voor het stads- en streekvervoer die naar verwachting op 1 januari 2005 wordt ingevoerd. Verder streeft het Rijk ernaar de middelen voor regionaal openbaar vervoer en de middelen voor infrastructuur in één fonds onder te brengen, de zogenaamde Brede Doeluitkering (BDU).

In de hoogte van de rijksbijdragen voor het stads- en streekvervoer zijn tussen 1998 en 2002 geen grote veranderingen opgetreden. Weliswaar was sprake van een taakstellende bezuiniging van € 15,9 miljoen op jaarbasis, maar dit bedrag is vergelijkbaar met het bedrag dat jaarlijks beschikbaar was om de toename van het gebruik van het stads- en streekvervoer te honoreren (= 2% van het budget). Feitelijk was dus sprake van een fixatie van het totale budget, maar dit gold niet voor het budget dat individuele OV-autoriteiten ontvingen. In 2003 is voor het eerst een aanzienlijke bezuiniging doorgevoerd op de Rijksbijdrage, namelijk van € 24 miljoen. De komende jaren zullen deze bezuinigingen verder oplopen, tot € 175 miljoen in 2007.

Gebruiksvergoeding spoorinfrastructuur

Op 1 januari 2000 is het besluit Gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur in werking getreden. Met de invoering van de gebruiksvergoeding wordt een deel van de kosten voor beheer en onderhoud in rekening gebracht bij de gebruikers van die infrastructuur. Daarnaast wordt de gebruiker geprikkeld tot een doelmatig gebruik van de infrastructuur. Regionale vervoerbedrijven zijn vooralsnog vrijgesteld van deze vergoeding.