

Definitieve onderzoekopzet

Onderzoek Effecten van openbaar aanbesteden in het openbaar vervoer

Vooraf

Tijdens het Algemeen Overleg Spoorordering van 6 december 2018 hebben de leden van de Vaste Kamercommissie van Infrastructuur en Waterstaat verzocht extra accenten, aandachtspunten en aanvullingen in de concept-onderzoeksopdracht op te nemen. In het onderzoek zal daarom ook aandacht worden besteed aan toegankelijkheid en sociale veiligheid, inbesteden, wordt een kwalitatief onderzoek onder personeel gedaan, en worden de onderzoeksresultaten (voor zover mogelijk) kwantitatief gemaakt. Tevens hebben belanghebbenden (zoals decentrale overheden in hun rol van concessieverlener, vervoerders en consumentenorganisaties) aandachtspunten meegegeven, welke worden meegenomen in het onderzoek voor zover dit past binnen de reikwijdte van de opdracht. Onderstaande onderzoeksopzet is hierop aangepast.

Inleiding

De afgelopen decennia is door provincies en stedelijke regio's veel ervaring opgedaan met het openbaar aanbesteden van (regionaal) openbaar vervoer: het stads- en streekvervoer per bus en het regionaal personenvervoer per trein. Het gehele busvervoer is openbaar aanbesteed evenals het regionale personenvervoer per trein. In 1997 werd de regionale spoorlijn Almelo – Mariënborg als eerste aanbesteed, en inmiddels zijn 23 regionale spoorlijnen in concurrentie op de markt gebracht. In 2020 wordt een besluit over de ordening en sturing op het spoor na 2024 genomen. Bij het nemen van dat besluit is het van belang de ervaringen die in de afgelopen decennia zijn opgedaan met meer marktwerking in het openbaar vervoer te betrekken en ervan te leren. Vaak zijn de ervaringen positief, maar er zijn ook geluiden dat marktwerking tot uitholling van kwaliteitseisen of arbeidsomstandigheden kan leiden. Door dit onderzoek kan meer inzicht worden verkregen in de effecten van marktwerking in het ov, de kritische succesfactoren en op welke wijze overheidssturing effecten heeft gemitigeerd of versterkt. De reikwijdte van het onderzoek is het gehele openbaar vervoer: naast de trein ook bus, tram en metro. Naar verwachting zullen veel van de effecten van openbare aanbesteding namelijk niet sterk verschillen tussen trein en bus, tram, metro.

Decentralisatie en introductie openbaar aanbesteden in het ov

In de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) is in 2001 openbaar aanbesteden van (regionaal) openbaar vervoer geïntroduceerd als onderdeel van een herstructureringsproces van de openbaar vervoersector. In de jaren '90 was de vraag naar openbaar vervoer sterk teruggelopen ondanks de toenemende mobiliteit. De vervoerders in het openbaar vervoer waren veelal onvoldoende in staat vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en de reiziger een oplossing 'op maat' te bieden, terwijl de overheid veel minder mogelijkheden had om (bij) te sturen. Voor de reiziger werd de auto een aantrekkelijk alternatief. Om de leefbaarheid en bereikbaarheid te verbeteren moest de kwaliteit van het openbaar vervoer verhoogd worden.

Het herstructureringsproces van de openbaar vervoersector leidde tot een wijziging van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de Wp2000. De bevoegdheid voor het interlokaal openbaar vervoer werd bij decentrale overheden (veelal provincies) neergelegd, waardoor zij de mogelijkheid kregen om het openbaar vervoer goed af te stemmen op hun verkeers- en vervoersbeleid en de wensen in de regio. Voorts werd in de Wp2000 vastgelegd dat de overheid de verantwoordelijk heeft voor het openbaar vervoer vanuit een beleidsvoerende functie. Aan marktpartijen werd het ontwikkelen van een optimaal netwerk en de uitvoering van vervoerdiensten overgelaten (de ontwikkel- en uitvoeringsfunctie). Door het openbaar vervoer periodiek via concessies openbaar aan te besteden werd concurrentie om de weg en om het spoor geïntroduceerd (met uitzondering van het treinvervoer op het hoofdrailnet en het stadsvervoer in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht). Concurrentie is erop gericht om marktpartijen scherp te houden waardoor een beter openbaar vervoer (innovatie, klantgerichtheid) mogelijk wordt tegen lagere kosten (reizigerstarieven, overheidssubsidies). Het concessiestelsel gaf de overheid de mogelijkheid via concessies publieke belangen beter te borgen en door concurrentiestelling vervoerders te prikkelen met een kwalitatief goed vervoersproduct te komen tegen een lagere prijs.

Inmiddels hebben alle decentrale concessieverleners het openbaar vervoer in hun concessiegebieden een of meerdere keren aanbesteed. Daarmee kan een goed beeld worden verkregen over de effecten van meer marktwerking in het openbaar vervoer.

Inbesteden van openbaar vervoer in de vier grote steden

Sinds 2013 is naar aanleiding van een initiatiefwetsvoorstel¹ in de Wp2000 een uitzondering gemaakt voor het aanbesteden van het openbaar vervoer in de vier grote stadsregio's: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Zij kregen wettelijk de mogelijkheid om het openbaar vervoer in hun stad in te besteden. Inbesteden betekent dat het openbaar stadsvervoer direct gegund mag worden aan een interne exploitant. Voorwaarde is dat de bevoegde plaatselijke overheid over die interne exploitant zeggenschap uitoefent als over haar eigen diensten. Reden om destijds te kiezen voor inbesteding was dat in deze steden de meest complexe ov-systemen liggen met meerdere modaliteiten (bus, metro, tram) waarbij de onderlinge aansluiting essentieel is om een goed openbaar vervoer aan te kunnen bieden aan de reizigers².

HTM verzorgt in Den Haag tot 2026 het tram- en metrovervoer en tot 2034 het busvervoer; RET tot 2026 het tram- en metrovervoer en tot 2034 het busvervoer in Rotterdam. Aan beide bedrijven zijn de concessies direct gegund door de Metropoolregio Rotterdam Den Haag. GVB verzorgt het stadsvervoer (tram/metro/bus) in en rond Amsterdam tot en met 2024. Vervoerregio Amsterdam heeft de concessie direct gegund aan het GVB. Utrecht heeft ervoor gekozen het stadsvervoer aan te besteden.

Het stadsvervoer in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag wordt al weer enige tijd door de stedelijke interne exploitant uitgevoerd. De ervaringen met en effecten van inbesteden kunnen daarmee vergeleken worden met de ervaringen/ effecten van openbaar aanbesteden.

Onderzoeksvragen

Om te leren van de ervaringen met marktwerking in het openbaar vervoer in de afgelopen decennia en inzicht te krijgen in de effecten van marktwerking, de kritische succesfactoren en de wijze waarop overheidssturing effecten heeft gemitigeerd of versterkt, is antwoord nodig op de volgende vragen.

1. In verscheidene debatten met uw Kamer zijn (mogelijke) negatieve effecten van marktwerking door openbaar aanbesteden naar voren gebracht zoals een 'race to the bottom' voor arbeidsomstandigheden van personeel in het openbaar vervoer, en de dreiging voor de toegankelijkheid van specifieke groepen reizigers tot het openbaar vervoer waarvoor een grote investering is vereist. Ook worden positieve effecten genoemd zoals een vergroot ov-aanbod door decentralisatie van het ov naar de provincies en de openbare aanbesteding van vervoersdiensten. Onderzocht wordt:

- welke (positieve en negatieve) effecten in de praktijk voorkomen en hoe hiermee wordt omgegaan, waarbij kan worden gedacht aan effecten op en de ontwikkeling van het vervoersaanbod, de vervoersvraag, de verandering in de kosten per kilometer en de reizigerstevredenheid, maar ook effecten op arbeidsvoorwaarden van het ov-personeel en de voorzieningen voor toegankelijkheid en sociale veiligheid,
- hoe concessieverlenende overheden met die effecten (kunnen) omgaan,
- en hoe het Rijk als stelselverantwoordelijke met die effecten kan omgaan.

Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden of, en in hoeverre, deze effecten aan marktwerking zijn toe te schrijven, of dat (ook) andere zaken een rol spelen zoals decentralisatie (en daarmee een andere aansturing), investeringen en innovaties. Voor een beter begrip van de effecten wordt ook onderzocht welke kritische succesfactoren ten grondslag liggen aan de effecten. Hierdoor wordt meer inzicht verkregen in de wijze waarop overheidssturing negatieve effecten heeft verminderd en positieve effecten heeft versterkt. Hierbij dient ook een vergelijking te worden gemaakt met inbesteden en de condities waaronder positieve en negatieve effecten optreden in situaties waarin geen sprake is marktwerking.

¹ Voorstel van wet van de leden Monasch, Bashir, Van Gent en Verhoeven tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000 teneinde inbesteding van openbaar vervoer mogelijk te maken in een plusregio die de gemeente Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam of Utrecht omvat (Kamerstukken II, 2010/11, 32845, nr. 1 e.v.).

² Memorie van Toelichting bij initiatiefwetsvoorstel, Kamerstukken II, 2010/11, 32 845, nr. 3.

Een achterliggende vraag is tenslotte welke succesfactoren en randvoorwaarden aanwezig moeten zijn om tot succesvolle aanbestedingsprocessen te komen (bijvoorbeeld voldoende concurrentie/marktspanning en voldoende kennis en lerend vermogen bij de concessie-verlenende overheden).

2. Openbaar vervoer voorziet in een publiek belang en wordt mede vanuit publieke middelen gefinancierd. Dit leidt soms tot verschillende wensen vanuit de overheden. Voorbeelden zijn toiletten in treinen (ook regionale treinen), WiFi en stopcontacten in treinen en wensen met betrekking tot het betalen voor het ov. Relevante vraag in dit kader is wat in welke situatie als de basisvoorwaarden voor de reiziger moeten worden beschouwd en welke afwegingen de decentrale overheden hierbij hanteren. Onderzocht wordt:
 - hoe concessieverlenende overheden en het Rijk als stelselverantwoordelijke voor het ov ervoor zorgen dat specifieke (basis-)wensen worden vervuld. Hierbij moet in ieder geval aandacht worden besteed aan eisen ten aanzien van toegankelijkheid en sociale veiligheid;
 - hoe kan worden voorkomen dat er verschillen in het basisvoorzieningsniveau ontstaan en de reiziger niet van te voren weet welke voorzieningen aanwezig zijn,
 - welke kansen het vervoer door verschillende vervoerders biedt en wat het betekent voor de innovatie van het productaanbod door die vervoerders. Aandachtspunt hierbij is onder meer de toepassing van de beleids-, ontwikkel- en uitvoeringsfunctie door concessieverleners.
3. De concessieverlenende overheden hebben in grote mate de vrijheid om eigen accenten te leggen in hun vervoerconcessie al naar gelang de regionale situatie en wensen. Ook de wijze van overheidssturing verschilt per concessie. Tegelijkertijd moet de reiziger in het openbaar vervoer door het hele land kunnen reizen zonder overgangen tussen concessies te ervaren. Dat vergt afstemming en samenwerking met betrekking tot concessies, zowel bij het in de markt zetten van een aanbesteding als tijdens de uitvoering van een vervoerconcessie. Voor sommige onderwerpen vergt dat bespreking op landelijk niveau om te komen tot besluitvorming over generieke voorwaarden voor bepaalde onderwerpen. Het gaat dan bijvoorbeeld over vraagstukken als het delen van informatie en betaalmogelijkheden. Onderzocht wordt:
 - of, en in hoeverre, decentralisatie heeft geleid tot verschillen in kwaliteit van sturing via concessievoorwaarden, het toezicht en de handhaving daarop, en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken, welke ontwikkeling concessies in looptijd en omvang hebben laten zien;
 - welke ontwikkeling de tarieven en subsidies hebben laten zien;
 - hoe richten overheden het proces ten aanzien van concessieoverstijgende onderwerpen in, waar zijn overheden tegen concessieoverstijgende problemen aangelopen, over welke onderwerpen zij nadere afspraken hebben gemaakt op interregionaal of landelijk niveau en welk effect dat heeft gehad,
 - in hoeverre de concessieverlenende overheden en het Rijk als stelselverantwoordelijke voor het ov beschikken over voldoende kennis en data om hun taken goed uit te kunnen voeren. Aandachtspunt hierbij is de ontwikkeling van het lerend vermogen en kennisuitwisseling door concessieverleners door de tijd heen.

Aanpak van het onderzoek

Om een goed beeld te krijgen is - naast literatuuronderzoek - informatie (gesprekken, aanvullende (empirische) informatie en casussen) van de verschillende betrokkenen in het veld noodzakelijk. De effecten van marktwerking het openbaar vervoer kunnen van meer feiten worden voorzien door specifieke casussen boven water te krijgen en die verder uit te diepen. Ook de resultaten van het onderzoek naar samenloop van treindiensten in Limburg kan in het onderzoek meegenomen worden. Dit wordt met enige regelmaat genoemd als een effect van marktwerking. Daarnaast moet in het onderzoek een internationale vergelijking zitten.

Casussen die uitgediept kunnen worden zijn:

- Beter regionaal geïntegreerd aanbod: vaak wordt een beter regionaal geïntegreerd aanbod als een van de effecten genoemd van decentralisatie en aanbesteding van bus en trein bij één vervoerder. Dit kan worden onderzocht door het aanbod in verschillende landsdelen die qua structuur vergelijkbaar zijn te vergelijken, maar waar het openbaar vervoer anders is geregeld. Bijvoorbeeld door het aanbod in de kop van Noord-Holland te vergelijken met het aanbod in Noord-Nederland.
- Arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden: er zijn in het openbaar vervoer verschillende cao's. Zowel de primaire als de secundaire arbeidsvoorwaarden kunnen verschillen tussen deze cao's.

Voor de vervoerders die hun concessies in openbare aanbesteding hebben gewonnen geldt een andere cao dan voor de stadsvervoerders of NS. Wat zijn de verschillen tussen deze cao's en hoe verhouden deze cao's zich tot cao's van vergelijkbare beroepstakken?

- Nieuw beleid / duurzaamheid: de wijze waarop het stelsel is vormgegeven kan van invloed zijn op de manier waarop andere beleidsdoelen behaald kunnen worden. Onderzocht kan worden hoe duurzaamheidsdoelen in het openbaar vervoer behaald worden en hoe dit verschilt bij inbesteed of onderhands gegunde concessies en bij openbaar aanbestede concessies.
- Samenwerking op landelijke thema's: een aantal onderwerpen raakt reizigers in heel Nederland en eenzelfde benadering hierop is logisch. Voorbeelden zijn de OV-chipkaart, reisinformatie (NDOV) en toegankelijkheid van het ov voor mensen met een beperking. Hoe verloopt de samenwerking op deze thema's en wat is de invloed van de verschillende wijzen van aansturing hierop?

Uitvoering onderzoek

Dit onderzoek voer ik uit vanuit mijn verantwoordelijkheid als stelselverantwoordelijke voor het openbaar vervoer. De te onderzoeken onderwerpen liggen veelal op het terrein van decentrale overheden en vervoerders. Daarom is de betrokkenheid van belanghebbenden in het veld gedurende het hele onderzoek noodzakelijk, mede om cases te kunnen specificeren en te onderzoeken. Om die reden wil ik met decentrale overheden, vervoerders en reizigersorganisaties met enige regelmaat de voortgang van het onderzoek bespreken, zoals de tussen- en eindresultaten. Tussentijdse uitkomsten van het onderzoek kunnen aanleiding zijn voor verdiepende of verkennende gesprekken met decentrale overheden. Zo kan gekeken worden of mogelijke uitkomsten ook bij actueel spelende onderwerpen kunnen worden meegenomen. Daarnaast moeten vertegenwoordigers van het personeel van vervoerders in het onderzoek betrokken worden. Bij de inbreng van voornamelijk vervoerders en vertegenwoordigers van het personeel moet wel aandacht zijn voor het feit dat zij belang kunnen hebben bij een bepaalde uitkomst van het onderzoek. Dit moet bij hun inbreng meegewogen worden. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een met het openbaar vervoer bekend bureau.

Oplevering onderzoek

Vanwege de verwachte omvang van het onderzoek en de noodzakelijke betrokkenheid van belanghebbenden bij dit onderzoek, verwacht ik uw Kamer begin 2020 over de onderzoeksresultaten te kunnen informeren.