

Vergaderjaar 2018–2019

23 645

Openbaar vervoer

Nr. 682

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2018

Tijdens het Algemeen Overleg OV, OV-chipkaart en Taxi van 20 september jl. heb ik uw Kamer toegezegd de onderzoeksopzet te sturen van het onderzoek naar de effecten van openbaar aanbesteden in het openbaar vervoer (Kamerstuk 23 645, nr. 681). Tijdens het Algemeen Overleg Spoorordering van 6 december a.s. wissel ik graag met u van gedachten over de hoofdlijnen van het voorgenomen onderzoek. U vindt de concept onderzoeksopzet in de bijlage bij deze brief.

Voor het onderzoek is betrokkenheid van belanghebbenden (zoals decentrale overheden als concessieverleners, vervoerders en consumentenorganisaties) van essentieel belang. Daarom ben ik voornemens de opdrachtformulering en aanpak op de landelijke OV- en spoortafel met deze belanghebbenden te bespreken. Daarna stel ik de onderzoeksopzet vast en stuur ik u die toe.

Vanwege de verwachte omvang van het onderzoek en de noodzakelijke betrokkenheid van belanghebbenden bij dit onderzoek, verwacht ik u in begin 2020 over de onderzoeksresultaten te kunnen informeren. De resultaten zijn daarmee tijdig genoeg om te kunnen betrekken bij het besluit in 2020 over de ordening en sturing op het spoor na 2024.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

Effecten van openbaar aanbesteden in het openbaar vervoer**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–Mariënberg 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 van 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.

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,
 - 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 zal ook een vergelijking worden gemaakt met de condities waaronder positieve en negatieve effecten optreden in situaties waarin geen sprake is marktwerking

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,

- hoe kan worden voorkomen dat er een lappendeken ontstaat 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.
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. 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,
 - waar overheden tegen concessieoverstijgende problemen zijn 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 om hun taken goed uit te kunnen voeren.

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 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?

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 op de landelijke ov- en spoortafel met decentrale overheden, vervoerders en reizigersorganisaties met enige regelmaat de voortgang van het onderzoek bespreken, te beginnen met de opdrachtformulering en aanpak van het onderzoek, maar ook 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. Het rapport met de onderzoeksresultaten moet begin 2020 gereed zijn.