

Scheiden van de markt?

Een analyse van de effecten van aanbesteding op het Nederlandse openbaar vervoer

Wijnand Veeneman, TU Delft / inno-V Adviseurs, W.W.Veeneman@TUDelft.nl

Didier van de Velde, inno-V Adviseurs / TU Delft, dvv@inno-V.nl

Lars Lutje Schipholt, innoV- Adviseurs, lls@inno-V.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2007,

22 en 23 november 2007, Antwerpen

Inhoudsopgave

1 Inleiding.....	4
2 Beleidsevaluatie?	5
3 Evaluatie van 7 jaar aanbesteding.....	7
3.1 Efficiëntie	7
3.2 Kwaliteit	8
4 Conclusies.....	10

Samenvatting

Scheiden van de markt? Een analyse van de effecten van aanbesteding op het Nederlandse openbaar vervoer.

Toen in 2000 de aanbestedingen in het Nederlandse openbaar vervoer werden geïntroduceerd waren de verwachtingen hoog gespannen. De kosten zouden omlaag gaan, de kwaliteit zou omhoog gaan en de reiziger zou het openbaar vervoer weer vaker vinden. Toen in 2004 en 2005 de eerste officiële evaluatie werd uitgevoerd, was het beeld nog nauwelijks uitgekristalliseerd en bleek het erg lastig conclusies te trekken.

Inmiddels is na die evaluatie al weer een aantal jaren verstreken. Nog steeds wordt de aanbesteding regelmatig ter discussie gesteld, mede ook naar aanleiding van incidenten bij de overdracht van concessies. Steeds weer duiken er stemmen op om de markt weer uit het openbaar vervoer te halen. Daarom is het misschien verstandig het beeld nog eens scherp te stellen.

Wat daar allereerst bij opvalt, is dat het lastig is om een precies beeld op te bouwen van de effecten van de aanbestedingen. Die zijn zeer divers, moeilijk vast te pinnen en op verschillende manieren te meten. Daarom schetst dit paper een rijk beeld van de effecten van de aanbestedingen op het openbaar vervoer.

We stellen dat efficiëntie is verbeterd, maar dat uit zich vooral in de vermindering van subsidies. De reiziger heeft in de prijs van het kaartje nog niet kunnen profiteren. Voor wat betreft de kwaliteit zien we dat de reiziger aanbestede concessies en vooral meer recent aanbestede concessies beter waardeert dan niet-aanbestede concessies. Dan kan te maken hebben met kwaliteitsverbetering door de aanbesteding. Daarbij zien we dat provincies die aanbesteden wat beter lijken te scoren voor wat betreft de ontwikkeling in de modal split.

We concluderen dat de originele doelstellingen van de aanbestedingen niet geheel gehaald worden, maar dat de ontwikkelingen bemoedigend zijn, ondanks het gedoe.

1. Inleiding

Beleidsmakers verwachten veel van openbaar vervoer in de ondersteuning van de mobiliteit, bereikbaarheid, verkeersveiligheid en volksgezondheid. Deze algemene publieke waarden krijgen soms een meer specifieke invulling, zoals rondom de problemen met fijnstof, meer bewegen of maatschappelijke deelname. Beleidsnota's op het terrein van verkeer en vervoer (zie ook Veeneman et al., 2006) dragen dan ook steeds weer het openbaar vervoer aan als belangrijk instrument voor het verbeteren van een groot aantal ruimtelijke, economische en sociale opgaven.

Dat is nogal een claim, die vanuit wetenschappelijk hoek op aspecten nogal eens genuanceerd is. Zo zouden reizigers zich nauwelijks laten verleiden de auto te laten staan en is heeft de personenauto een groot deel van zijn milieuachterstand ingehaald (Van Wee en Rietveld, 2003 en Van Essen et al., 2003). Dat laat onverlet dat openbaar vervoer een sterk instrument is met een brede soms moeilijk te staven werking. Een *conditio sine qua non* voor alle claims is echter dat velen gebruik maken van dat openbaar vervoer, of in de passende wetenschappelijke term: dat openbaar vervoer een substantieel aandeel neemt in de modal split. En aangezien de dwang de bus te nemen in dit land niet verder dan een verplichte ov-kaart voor studenten, betekent dat de noodzaak voor een aantrekkelijk aanbod van openbaar-vervoerdiensten voor brede groepen potentiële reizigers. Zonder een positieve perceptie van en keuze voor het openbaar vervoer door Nederlandse burger zijn alle vermeende positieve effecten van openbaar vervoer niet aanwezig, dan rijden er slechts lege vervuilende voertuigen rondjes van gemeenschapsgeld.

Zoals bekend introduceerde de rijksoverheid rond de eeuwwisseling een nieuwe marktordening voor het stads- en streekvervoer met een dubbeldoelstelling: verbeterde efficiëntie en versterkte kwaliteit. Concurrentie zou het openbaar vervoer versterken door met het doorbreken van bestaande monopolie en de inertie die daarbij hoorde. De nieuwe marktordening, die zich kenmerkt door aanbestedingen, zou een samenspel opleveren van betrokken regionale vervoerautoriteiten en concurrerende commerciële vervoerders. En dat samenspel zou moeten leiden tot een verbetering van de kwaliteit en een verbetering van de efficiëntie.

Al voor 2000 werd geëxperimenteerd met aanbesteding in Zeeland en Limburg. In 2002 kwamen de eerste kleinere aanbestedingen op gang, waarna vele aanbestedingen volgden. We zijn inmiddels zeven jaar verder en vele aanbestedingen volgden na de introductie van de

concurrentie op de markt voor stads- en streekvervoer. Er is veel gebeurd, sommige steden onttrokken zich aan de aanbestedingen, anderen gingen er vol tegen aan. Aanbestedingen waren een groot succes, anderen een enorm fiasco. Vervoerders werden gekozen op hun beste prijs en op het aantrekkelijks aanbod. De samenwerking in de concessie kwam goed van de grond, of vervoerder en autoriteit vochten elkaar de tent uit.

De vraag die zich continu voordoet is: heeft de markt gewerkt of is het tijd om van de markt te scheiden. Ons inziens is daarop nauwelijks een wetenschappelijk eenduidig antwoord op te geven, dat lichten we hierna toe. Toch kan het niet zo zijn dat een dergelijke omwenteling zonder evaluatie blijft. Binnen dat dilemma willen wij een aantal precieze maar deels ook complexe antwoorden aandragen over de ontwikkelingen van het openbaar vervoer na de introductie van marktwerking.

De auteurs willen Henk Nanninga en Jeroen Vlaming van inno-V Adviseurs bedanken voor het uitvoeren van een groot deel van de analyses van de Klantenbarometer. Daarbij bedanken we Theo Konijnendijk van het KPVV voor het zo snel beschikbaar stellen van de gegevens.

2. Beleidsevaluatie?

Het blijkt lastig om een dergelijk grootschalige verandering van beleid, ingezet met heldere (doch niet gekwantificeerde) doelen, te evalueren. Dat heeft drie belangrijke oorzaken. Allereerst is openbaar vervoer niet een erg gericht instrument. Zoals reeds in de inleiding vermeldt, openbaar vervoer is een breed instrument. Het biedt alternatieve mobiliteit voor mensen die zich niet anders kunnen, willen of mogen verplaatsen. En als ze dat dan doe wordt het geacht veiliger en schoner te zijn. Beleidsnota's kennen langere lijsten van meerdere waarden op (zie ook Veeneman et al., 2006) die hun auteurs met het verbeteren van openbaar vervoer willen versterken. Critici zouden kunnen zeggen dat versterking van het openbaar vervoer door de overheid een lomp instrument is. Voorstanders zouden kunnen aandragen dat openbaar vervoer een breed inzetbaar instrument is

In ieder geval maakt dit een goede beleidsevaluatie lastig. Want alle vermeende positieve waarden als minder verkeersslachtoffers en minder congestie, betere bereikbaarheid van stedelijke centra en betere maatschappelijke deelneming van kwetsbare groepen bij elkaar genomen moeten worden. En hoe die ten opzichte van elkaar gewaardeerd moeten worden is onduidelijk. Elke prioritering is een politieke keuze, elke monetarisering mist die waarden die wel belangrijk zijn, maar niet eenvoudig in geld te vatten.

Daarbij is het moeilijk de effecten van een dergelijk doordringende maatregel na 7 jaar te scheiden van andere ontwikkelingen. Sinds de introductie van aanbestedingen zijn scholen grootschaliger geworden, worden zo wie zo meer kilometers afgelegd, hebben meer mensen een schonere auto's en zijn ook bussen schoner geworden. De van dergelijke analyses (zie ook Van de Voort, 2007) is dat de invloed varieert: door de introductie van concurrentie sommige waarden worden versterkt, andere juist slechter. Wat er uiteindelijk onder de streep staat is vooral afhankelijk van je prioritering van die verschillende waarden.

En daar komt gelijk een derde moeilijkheid om de hoek. Het Rijk maakte de stap naar meer marktwerking, met haar eigen doelstellingen. Tegelijk zorgde de decentralisatie er voor dat de regionale overheden invulling gaven aan de aanbesteding en de eisen gingen stellen aan de vervoerders, die ze met de concurrentie konden afwegen. Dat wil zeggen dat de gekozen invulling veel sterker gericht is op het realiseren van de doelen van regionale overheden, dan op de doelen van het Rijk. En erkende het Rijk met de decentralisatie niet dat die doelstellingen van de regionale overheden zeker zo belangrijk waren dan haar eigen? En moet een evaluatie dan niet gericht zijn om de verbetering van de realisatie van regionale doelstellingen, die er voor 2000 nauwelijks waren omdat provincies geen verantwoordelijkheid hadden voor openbaar vervoer?

Het is dus alleen eenduidig vast te stellen of het effect van de aanbestedingen positief is als je het perspectief kiest van een enkele actor. Die kan zijn prioriteit aangeven ten aanzien van de verschillende waarden en daarmee een lijn trekken door al die verschillende ontwikkelingen. Vanuit de bredere wetenschap is die lijn moeilijk te trekken; we kunnen niet de negatieve ervaringen van sommige chauffeurs wegen ten opzichte van de positieve ervaringen van sommige reizigers. En de veel gekozen objectiverende aanpak van monetarisering (elke waarde omwerken naar financiële kosten en baten) doet geen recht aan onmonetariseerbare waarden die door burger en politici belangrijk worden geacht.

We hebben hier dan ook niet te pretentie in een evaluatie een eindoordeel te kunnen verschaffen over de effecten van de introductie van aanbestedingen. We kunnen wel een breder beeld schetsen van de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan en proberen die te relateren aan de doelstellingen en introductie van aanbestedingen.

3. Evaluatie van 7 jaar aanbesteding

Laten we de blik richten op de effecten. Daarbij zullen we ons op drie aspecten richten. Allereerst, heeft de introductie van aanbestedingen de efficiëntie verbeterd? Ten tweede, is de kwaliteit verbeterd, en daarbij is vooral van belang dat de reiziger die kwaliteit beter percipieert en of hij of zij daarom het openbaar vervoer meer gaat gebruiken. Dus kijken we voor kwaliteit hoe de klant die kwaliteit van het openbaar vervoer waardeert. Daarnaast kijken we ook naar de keuzes ten aanzien van instappen die de klant dan maakt, door naar de modal split te kijken.

3.1 Efficiëntie

Van de drie aspecten is deze het eenvoudigst te beoordelen en toch al ingewikkeld. In de afgelopen jaren is de efficiëntie van het stads- en streekvervoer vergroot. Groenendijk (2005) constateerde dat dienstregelingsuur (een bus een uur op de weg) sinds 2000 met zo'n 15 tot 20 procent gedaald was als gevolg van aanbestedingen. Vervoerders en vervoerautoriteiten claimen een verdere verlaging van die prijs tot zo'n 30 procent lager dan voorheen.

In 2007 besteedt het Rijk 1,5 miljard Euro aan de Brede Doeluitkering (begroting Verkeer en Waterstaat, 2006). Dat geld keren zij uit aan de verschillende decentrale overheden om verkeer en vervoer gerelateerd beleid mee te voeren. Daarvan besteden de decentrale overheden bijna 1,2 miljard (De Vos, 2007) aan exploitatie, los van infrastructuur. In 2000 is dat bedrag nog 2,1 miljard gulden (WROOV, 2000). Na correctie voor inflatie zien we dat die bijdrage aan de exploitatie met bijna 20 procent gedaald is.

Volgens de WROOV, werden met die middelen in 2000 in 6,4 miljard reizigerskilometers voorzien en in 2006 ook 6,4 miljard reizigerskilometers. Dat is dus een substantiële verbetering van de efficiëntie, terwijl een groot deel van het openbaar vervoer nog niet is aanbesteed.

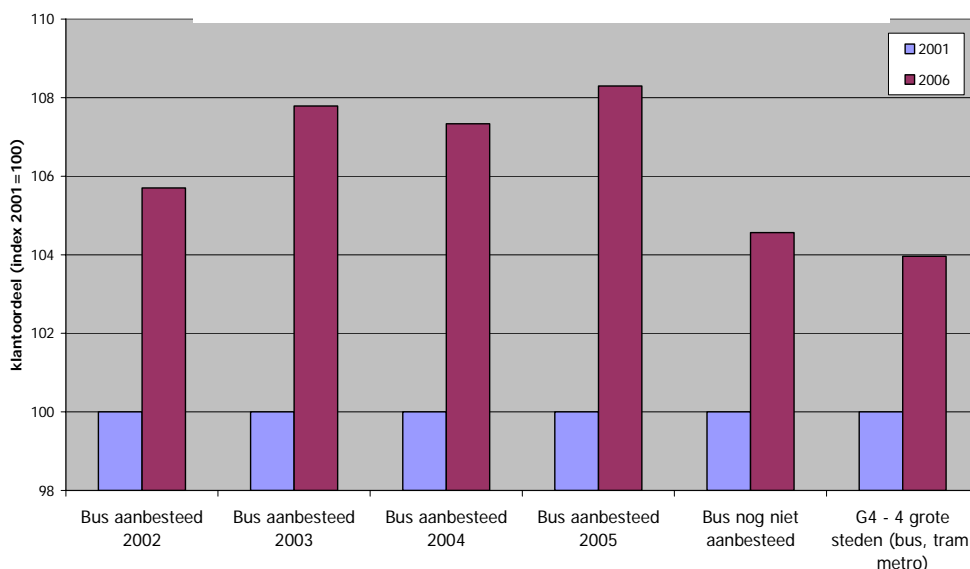
De conclusie over de efficiëntie kan niet anders zijn dan dat die sterk is verbeterd. Het macrobeeld, op basis van WROOV-cijfers en de Rijksbegroting, is in lijn met het microbeeld, op basis van de gemiddelde prijs die de vervoersautoriteiten betalen.

Er blijven twee opvallende zaken te vermelden. Allereerst profiteert de reiziger niet, de prijs van een strippenkaart groeit in die periode 3 procent (prijs 45 strippenkaart gecorrigeerd voor inflatie) harder dan de inflatie. Daarnaast verbetert de kostendekkingsgraad niet. Deze ligt (De

Vos, 2007) rond 33 procent als de bijdrage voor de OV-studentenkaart wordt gezien als subsidie, zonder die bijdrage rond 40 procent. De doelstelling van de Wet Personenvervoer 2000 was die kostendekkingsgraad te verhogen naar 50 procent. Dat wordt dus bij lange na niet gehaald. Een verklaring hiervoor kan zijn dat inderdaad de overheid wel minder uitgeeft aan het openbaar vervoer, maar dat de reiziger ook minder uitgeeft. Dat kan bijvoorbeeld doordat een groter aantal van de reizigerskilometers wordt gemaakt door abonneementhouders of studenten. Daar staan dan geen aanvullende inkomsten tegenover.

3.2 Kwaliteit

Als gezegd, we kijken voor wat betreft de kwaliteit naar twee aspecten: hoe waardeert de reiziger het gebodene en wat betekent dat voor zijn gebruik? Eerst de waardering van het gebodene. KPVV publiceert sinds 2001 (vandaar dat we hier 2001 als basisjaar nemen) jaarlijks de Klantenbarometer op basis van een uitgebreide enquête onder ruim 80.000 reizigers. Die Klantenbarometer is de belangrijkste bron in Nederland van vergelijkbare kwaliteitsoordelen van de reizigers. En KPVV houdt ook bij welke concessie aanbesteed zijn en welke niet. Als je een beeld wilt krijgen van de effecten van aanbestedingen in het openbaar vervoer is die bron simpelweg de beste.



Figuur 1
Klantenoordeel aanbestede en niet aanbestede concessies 2001-2006
 (op basis van Klantenbarometer KPVV 2006)

De bovenstaande figuur geeft een beeld van de verschillen. De figuur vergelijkt de ontwikkeling tussen 2001 en 2006 van het algemene klantoordeel uit de Klantbarometer voor zes verschillende typen concessies. Zoals de figuur laat zien groeide de waardering van de klanten over de gehele linie.

De figuur laat ook zien dat de groei het sterkst was voor meer recent aanbestede busconcessies. Eerder aanbestede concessies kenden een mindere groei en de nog niet aanbestede concessies, voor zowel bus, tram en metro, hadden de minste groei. Als we accepteren dat kwaliteitsverbetering slechts te meten is als hoe de klant die percipieert, dan zien we dus dat de kwaliteit is gegroeid. Hierbij moeten we toch ook een relatie constateren met de aanbesteding. Dus ook hier is het beeld in principe positief.

Perioden	Modal split		
	2000	2005	Vershil
Regio's			
Groningen	16,33%	16,00%	-0,33
Friesland	10,17%	8,70%	-1,47
Drenthe	13,04%	11,11%	-1,93
Overijssel	12,63%	11,82%	-0,81
Flevoland	15,00%	16,67%	1,67
Gelderland	12,04%	12,90%	0,86
Utrecht	21,00%	14,53%	-6,47
Noord-Holland	23,44%	18,78%	-4,67
Zuid-Holland	20,50%	17,07%	-3,43
Zeeland	8,82%	10,81%	1,99
Noord-Brabant	11,11%	9,09%	-2,02
Limburg	14,12%	14,29%	0,17
Nederland	16,23%	13,84%	-2,39

Modal split als percentage alle reizigerskilometers per trein, metro, tram en bus

	Geheel aanbesteed*
	Meer dan de helft aanbesteed*
	Minder dan de helft aanbesteed*

* op 1-1-2007, inschatting op basis van WROOV-gegevens

Tabel 1

Modal split ontwikkelingen in de 12 provincies met een indicatie van de ontwikkeling van de aanbesteding (cijfers CBS, 2007)

Dan de overstap naar de modal split. Hoe heeft die zich ontwikkeld wanneer we het bezien in het licht van de aanbestedingen. Het ultieme idee van de makers van de wet Personenvervoer 2000 was dat de efficiëntieverbetering en de kwaliteitsverbetering zouden leiden tot verbeterde modal split. De bovenstaande tabel 1 geeft een overzicht van de verschillende provincies. Opvallend is dat de provincies die het slechtste scoren voor wat betreft de modal split ontwikkeling, inderdaad de provincies zijn die nog het minste hebben aanbesteed. Gelijk

moet daarbij gesteld worden dat dit ook de provincies zijn met de hoogste modal split in 2000. En dat dit de provincies zijn met een sterk verstedelijkt gebied.

Voor een eenduidige conclusie zit ons hier een belangrijke interveniërende variabele dwars: de regio's die nog niet hebben aanbesteed zijn niet willekeurig verspreid over de provincies. Juist de grote steden hebben nog niet aanbesteed. De ontwikkeling van hun modal split kan te maken hebben met het ontbreken van de aanbesteding, maar ook met de specifieke ontwikkeling in die grote steden. Het kan bijvoorbeeld zijn dat hun uitbreidingen ze minder compact hebben gemaakt en daarmee openbaar vervoer minder aantrekkelijk. Het kan ook zijn dat de verdere groei van het autobezit juist hier invloed heeft gehad omdat de originele modal split voor openbaar vervoer zo hoog lag.

Op basis van het voorgaande kunnen we gematigd positief zijn over de effecten van aanbestedingen. De data suggereert in een zekere verbetering van efficiëntie, kwaliteit en daarmee gebruik. Belangrijk is ook te stellen dat de originele doelstellingen te ambitieus zijn gebleken, de 50 procent kostendekkingsgraad wordt niet gehaald en ook de effecten op de groei van het gebruik zijn niet zo als men ooit voor ogen had.

4 Conclusies

Conclusie moet zijn dat de aanbesteding ten aanzien van de originele doelstellingen een gematigd positief beeld laat zien op alle fronten. Hoewel de originele doelstellingen duidelijk de lat te hoog legden, is de richting van de ontwikkeling positief. Sinds de aanbestedingen wordt er aanzienlijk minder subsidie uitgegeven aan de exploitatie van het openbaar vervoer. Het openbaar vervoer wordt ook enigszins en steeds beter gewaardeerd door de reiziger. Het meest positieve daaraan is dat de incidenten die zich vooral bij de overdracht voordoen en het nieuws over het openbaar vervoer kennelijk leiden tot een breed negatief beeld over de dienstverlening. Het effect op de modal split tenslotte is moeilijk in te schatten, waarbij wel gesteld kan worden dat de modal split van de provincies waar veel wordt aanbesteedt het beter doet dan daar waar minder wordt aanbesteed.

Het is altijd verstandig bij zo grote institutionele veranderingen niet slechts te kijken naar de originele doelstellingen. Er treden zoveel verschuivingen op, ook vaak onverwachte, dat een tunnelvisie op de originele doelstellingen weinig zinvol is. Laten we er een aantal op rijtje zetten.

Een belangrijke verandering is die voor het personeel. Het gedwongen van werkgever veranderen en de druk op de arbeidsvoorwaarden kennen hun uitwassen. Daar moet nog een balans gevonden worden tussen goed werkgeverschap en de druk van de markt.

Daarnaast maken de aanbestedingen bij WGR+ regio's en provincies een gecoördineerde ontwikkeling van ruimtelijke ordening en openbaar vervoer beter mogelijk. Wel zou het goed zijn als die vervoerautoriteiten die het aanbesteden inmiddels onder de knie hebben het proces verder openstellen voor inbreng van gemeenten en ook van de eigen afdeling ruimtelijke ordening. Op die manier kunnen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening nog beter hand in hand gaan.

Daarnaast vernieuwt het openbaar vervoer substantieel. We zien niet de grootschalige innovaties die sommigen hadden verwacht. Maar het busareaal in Nederland is vlug aan het moderniseren, ook de haltepaal wordt her en der opgefrist. En dan zijn er nog de meer geïntegreerde concepten als Maxx van Connexxion en de rationalisering van veel het aanbod als gevolg.

Het huwelijk tussen het stads- en streekvervoer en de markt in de vorm van aanbestedingen is niet zonder strubbelingen. Maar tijd voor scheiden is het ons inziens nog lang niet. Naast het gedoe gaat het steeds een klein beetje beter. Voorlopig is goed genoeg om in voor en tegenspoed samen op te gaan.

Referenties

CBS, (2007) *Statline*, Voorburg: www.cbs.nl

Essen, H. van, et al. (2003), *To shift or not to shift, that's the question*, CE Delft, RIVM Bilthoven;

Groenendijk J.M. et al. (2005) *Evaluatie Wp2000; Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets*, Amerfoort: Twijnstra Gudde

KPVV (2007) *Klantenbarometer*, Rotterdam: KPVV

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999-2006) *WROOV-gegevens* Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000-2006) *Begroting van Verkeer en Waterstaat*, Den Haag

Veeneman, W.W. (2005), De waarde van bus en trein: Publieke waarden in het openbaar vervoer, in: *Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk*, Delft

Voort, H. van der, et al. (2007) Het verband tussen liberalisering en publieke waarden; Over de vraag waarom het kan vriezen en dooien, in: *Bestuurswetenschappen*. Den Haag: SDU

Vos, A. de (2007) Twee euro rijkssubsidie op elke reizigerseuro; Kostendekking stads- en streekvervoer blijft belabberd, in: *OV Magazine*, April, Wageningen, <http://ovmagazine.nl/Laatstenummer/tabid/236/articleType/ArticleView/articleId/254/Twee-euro-rijkssubsidie-op-elke-reizigerseuro.aspx>

Wee, B. van en P. Rietveld (2003), *Openbaar vervoer: mythen en feiten*, Arena, jaargang 9, september 2003, pp. 74-77;