

KOMT DE BUS WEL ZO?



Aanbesteding OV, een slecht idee

Nico Schouten

KOMT DE BUS WEL ZO?

Aanbesteding OV, een slecht idee

Nico Schouten

Wetenschappelijk Bureau SP

Foto omslag: Sake Elzinga/ Hollandse Hoogte

© april 2008 SP

**Vijverhofstraat 65
3032 SC Rotterdam**

Voorwoord



Overall en met iedereen is de SP al in discussie gegaan over de gevolgen van marktwerking in het regionaal openbaar vervoer. In de Tweede Kamer, de Provinciale Staten, de gemeenteraden en het Europees Parlement hebben we het onderwerp aangekaart, en we zijn vooral met de betrokkenen zelf in gesprek gegaan – werknemers en reizigers. Waar andere partijen vooral wegkeken voor de problemen, ontvingen wij op straat en op de werkvloer veel steun voor ons standpunt: openbaar vervoer is een gemeenschappelijk goed, een publiek bezit van groot maatschappelijk belang. En zo moet je het ook behandelen.

Na de introductie van marktwerking in het openbaar vervoer is gebleken dat de praktijk onze positie bevestigde. Het regende klachten over allerlei problemen. We hebben voorbeelden gezien van slecht onderhouden bussen, die bij controle zelfs van de weg moesten worden gehaald. Ook ben ik bij diverse protestbijeenkomsten geweest van chauffeurs die hun arbeidsvoorwaarden zagen verslechteren en bij acties van reizigers nadat wederom een buslijn werd opgeknipt of zelfs helemaal verdween. En hoe meer voorbeelden we kregen van verslechtingen, hoe groter onze wens om de gevolgen van de marktwerking bij het openbaar vervoer eens dieper te onderzoeken.

Vandaar dat het Wetenschappelijk Bureau van de SP de afgelopen maanden onderzoek heeft gedaan naar het openbaar vervoer in Nederland en specifiek naar de gevolgen van een verplichte aanbesteding op de prijs en de kwaliteit van het regionaal openbaar vervoer, op het personeelsbeleid, en op de maatschappelijke doelen, zoals doorstroming van het verkeer, milieu en verkeersveiligheid. Ook andere mogelijke complicaties van aanbestedingen zijn daarbij aan de orde gekomen.

Met dit rapport hebben wij nieuwe argumenten in de strijd tegen de marktwerking in de publieke sector. Het geeft inzicht in de zeer complexe verhoudingen tussen OV-bedrijven en overheden. Het laat zien hoe keuzes die logisch lijken zeer nadelige gevolgen hebben voor de arbeidsomstandigheden

van werknemers en voor de dienstverlening aan reizigers. En hoe de logica van aanbestedingen onze mogelijkheden om het openbaar vervoer te verbeteren te veel inperkt.

Bij deze wil ik iedereen, chauffeurs, bestuurders van gemeenten, provincies, vakbonden, reizigers, deskundigen en vele anderen hartelijk bedanken voor hun inbreng en steun. U kunt op ons blijven rekenen wanneer het gaat om goed en goedkoop openbaar vervoer.

Emile Roemer

Tweede Kamerlid SP

Verkeer en Vervoer

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Inleiding	9
1 De reiziger centraal?	13
1.1 Dienstregelingsuren	13
1.2 Beperking van reserves	15
1.3 Lijnvoering, aansluitingen en knips	16
1.4 Buurtbussen vervangen lijnbussen	22
1.5 Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV)	23
1.6 Kwaliteit materieel	26
1.7 Wisselingen en overgangsprikelen	30
1.8 Opbrengstverantwoordelijkheid, prijsbeleid	32
1.9 Sociale veiligheid	34
1.10 Dienstverlening	36
1.11 Conclusie	39
2 Maatschappelijke doelen van het OV	41
2.1 Mobiliteit	41
2.2 Doorstroming, milieu en verkeersveiligheid	42
2.3 Economie, kosten	43
2.4 Conclusie	45
3 Personeelsbeleid en efficiency	47
3.1 Kostenbeleid	47
3.2 Efficiency nader beschouwd	51
3.3 Conclusie	53

4	Meting van prestaties	55
4.1	Meting door de concessieverlener	55
4.2	OV-klientenbarometer	57
4.3	Rapport kennisinstellingen	59
4.4	Rapport Ministerie van Economische Zaken	60
4.5	Conclusie	61
5	De complicaties van openbare aanbestedingen in het OV	63
5.1	Ongelijke belangen	63
5.2	Manoeuvreren bij offertes	65
5.3	Gunning op prijs of op prijs en kwaliteit	67
5.4	Bonus-malusregelingen	69
5.5	Juridische gevechten	71
5.6	De omvang van concessies	72
5.7	Conclusie	73
	Nabeschuwing	75

Samenvatting

‘Marktwerking’ was het toverwoord van de jaren '90. Ook het openbaar vervoer moest eraan geloven: openbare aanbestedingen zouden efficiënter OV, lagere prijzen en betere dienstverlening opleveren. Dit rapport inventariseert wat daarvan is terechtgekomen, en wat de rol van aanbestedingen daarbij is.

Reiziger erop achteruit

Na acht jaar openbare aanbestedingen in het OV is duidelijk dat vooral geïnvesteerd wordt in goedlopende lijnen. In dunbevolkte gebieden zijn lijnen weggefallen. Er wordt overal bezuinigd op reserves en op pauzes. De gevolgen daarvan zijn rituitval, gemiste aansluitingen en te volle bussen. Nadelig zijn ook het schrappen van omwegen en het opknippen van lijnen (ook een gevolg van de opdeling in concessiegebieden). Het zijn allemaal wijzigingen in de dienstregelingen die vanuit bedrijfseconomisch oogpunt logisch zijn, maar voor veel reizigers juist ongunstig zijn. De concessietermijn is relatief kort, waardoor de afschrijvingstermijn van materieel ook korter wordt gemaakt. Bussen zijn daardoor relatief duur, wat ertoe leidt dat vervoerders de technische eisen aan materieel gaan versoepelen. Op onderhoud wordt bezuinigd, zodat uiteindelijk de kwaliteit van het materieel snel zal afnemen. Door bedrijfseconomische logica ingegeven prijs-, veiligheids- en dienstverleningsbeleid leidt tot maatschappelijk onwenselijke keuzes, en in elk geval voor situaties waarin de reiziger erop achteruitgaat.

Het OV is niet slechts een product; het dient allerlei maatschappelijke doelen. Die moeten niet uit het oog worden verloren. Zo kan het OV naast vervoer van mensen zonder auto zorgen voor ontlasting van het wegennet, en daarmee ontlasting van het milieu, en meer verkeersveiligheid. Er wordt veel gesproken over de kosten van gratis OV, maar de baten komen zelden aan bod.

Goed personeelsbeleid noodzakelijk

Arbeid is meer dan een kostenfactor. Ook in het OV verdienen goede arbeidsomstandigheden en -voorwaarden ruim aandacht; niet alleen omdat dat vanzelfsprekend is, maar ook omdat dat uiteindelijk ten goede komt aan de reizigers. Om de ‘productiviteit’ te verhogen worden pauzes en op- en afstaptijden zo minimaal mogelijk ingeschat. Er wordt veel gewerkt met uitzendkrachten, die veel minder pensioenrechten opbouwen. Chauffeurs krijgen geen volledige baan aangeboden. Het opnemen van vrije dagen wordt moeilijker gemaakt. Bedrijven doen weinig aan scholing. Er werd in de aanloop naar de privatisering ook al

bezuinigd op personeel, maar de op de laagste prijs gerichte aanbestedingen hebben dit nog versterkt – in 2007 volgde een golf van stakingen. Het gebrek aan perspectief heeft ertoe geleid dat er een tekort aan chauffeurs is, dat inmiddels wordt aangevuld met chauffeurs uit het buitenland – die vaak geen Nederlands spreken. Het personeelsbeleid kan niet aan de ‘markt’ worden overgelaten; de overheid moet de kwaliteit van het beleid mee laten wegen in de aanbesteding.

Abstracte rapportcijfers

Het meten van de prestaties van OV-bedrijven is moeilijker geworden doordat gegevens nu als bedrijfsgevoelig kunnen worden beschouwd. De OV-klantenbarometer meet de tevredenheid van reizigers. Er zijn nog veel vragen over de waarde van dit onderzoek. Zo is het meestgenoemde reisdoel winkelen, wat doet vermoeden dat vooral buiten de spits naar het oordeel is gevraagd. Er wordt niet gevraagd naar rituitval, aansluitingen, knips, uitval van haltes en klachtenafhandeling. Uit de rapportcijfers zou blijken dat reizigers tevredener zijn in aanbestede dan in niet-aanbestede gebieden. De verschillen binnen de gebieden en tussen verschillende jaren zijn echter zo groot, dat een dergelijke conclusie niet gerechtvaardigd is; het is nodig lokale omstandigheden bij het oordeel te betrekken.

De complicaties van openbare aanbestedingen in het OV zijn:

- het belang van de overheid (maatschappelijke doelen & lage kosten), de reiziger en de werknemer staat te vaak tegenover dat van de OV-bedrijven (financieel rendement)
- controle op en reparatie van slechte prestaties is lastig
- OV-bedrijven beloven meer dan ze waarmaken en worden daar niet op afgerekend omdat de aanbestedingsregels van de EU het nagenoeg onmogelijk maken het bedrijf uit te sluiten, als het een niet-irreëel bod doet en financieel solide is
- bonus-malusregelingen zijn nodig om het OV-bedrijf te dwingen tot het nakomen van zijn beloftes. Helaas worden boetes afgewenteld op personeel en reiziger. De bestuurders blijven buiten schot. Zij kennen echter wel riante bonusregelingen.
- het gevaar van lang slepende juridische gevechten maakt dat de overheid snel inbindt bij onenigheid; het OV-bedrijf kan rustig tijd rekken, terwijl de overheid de verantwoordelijkheid heeft dat het OV niet stopt.

Aanbevelingen

Nederland is verder gegaan met openbare aanbestedingen dan door de EU is voorgeschreven. Dit kan worden teruggedraaid. Overheden moeten, waar aanbestedingen nog aan de orde zijn, de regie meer naar zich toetrekken. Zij kunnen eisen stellen aan scholing van werknemers, toegang tot informatie voor controle, het aanhouden van reserves tegen rituitval. Ook kunnen overheden zelf de klachtenafhandeling op zich nemen.

Kortom, het OV moet niet meer worden behandeld als een speeltje van directies en aandeelhouders, maar als een belangrijke verantwoordelijkheid van de overheid, omdat het maatschappelijk belang van goed en betaalbaar OV te groot is.

Inleiding

In 2000 is de Wet personenvervoer (Wp) aangenomen, waarin is vastgesteld dat vanaf 2001 het stads- en streekvervoer voortaan moet worden aanbesteed. De wet regelt tevens een termijn waarin de aanbesteding in het hele land voltooid moet zijn. Fases zijn ingebouwd om de overgang naar het nieuwe systeem over een aantal jaren uit te smeren. De vier grootste steden hebben toen meer tijd gekregen. In de praktijk gaat het vooral om een openbare aanbesteding, daar de kosten zelden beneden de ondergrens zullen liggen waar beneden ook onderhands mag worden aanbesteed. In de overgangsfase konden echter een aantal grotere concessiegebieden onderhands worden aanbesteed. In 2007 is besloten dat de vier grootste steden niet meer verplicht worden tot openbare aanbesteding.

De invoering van de Wet personenvervoer ging gepaard met een verkaveling van vervoersregio's in concessiegebieden. De regie kwam grotendeels in handen van provinciebesturen, ten koste van kleinere steden en de rijksoverheid. Er zijn daarnaast zeven kaderwetgebieden met een eigen bevoegdheid. Hierin zitten de vijf grootste steden met omringende gemeenten en enkele met elkaar samenwerkende middelgrote steden met omringende gemeenten.¹ Samen gaat het dus om 19 bestuursorganen die het openbaar vervoer (OV) regelen. Deze OV-autoriteiten² kunnen de omvang en de begrenzing van de concessiegebieden (kavels) wijzigen bij een nieuwe aanbestedingsronde. Zij kunnen ook in het gebied liggende steden een zwaar wegend adviesrecht toekennen. Nieuw is verder dat er concessiegebieden zijn met spoorlijnen naast het busvervoer. Het gaat om lijnen die de NS heeft afgestoten.

Het 1e en het 2e kabinet Balkenende grepen de wet aan om bezuinigingen door te voeren. De politieke partijen die de provinciebesturen domineren (CDA, PvdA en VVD) deden hieraan mee vanuit het motto dat de provincies de gaten die het Rijk liet vallen niet zelf moesten opvullen. Voor de vervoersbedrijven had dit beleid tot gevolg dat er tot 2004 weinig perspectief was voor omzetverhoging en bijbehorend rendement binnen een concessiegebied. Na 2004 hadden de provincies via de BDU³ meer ruimte om meer geld in het OV te steken, maar zuinigheid blijft troef. Gehoopt wordt nu dat door de concurrentie uitbreiding voor een koopje mogelijk wordt. Ook het 4e kabinet Balkenende blijft gokken op de concurrentie; bijvoorbeeld door de onvoorzien hoge brandstofprijzen niet te compenseren.

¹ Stadsregio Amsterdam (SRA), stadsregio Rotterdam (SRR), stadsgewest Haaglanden, Bestuur Regio Utrecht (BRU), Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE), stadsregio Arnhem Nijmegen (KAN), Regio Twente. De steden Alkmaar en Hilversum behouden nog een eigen bevoegdheid tot 2009.

² De kaderwetgebieden en de provincies worden in het vervolg aangeduid met de term 'OV-autoriteiten'.

³ Brede Doeluitkering. Dit houdt in dat de provincies geld voor verkeer en vervoer in één uitkering van het Rijk krijgen en zelf kunnen bepalen hoeveel aan het openbaar vervoer wordt uitgegeven.

De verplichting tot aanbesteding vloeide voort uit de opvatting dat de introductie van concurrentie tussen de vervoersbedrijven een gunstig effect zou hebben op de dienstverlening en op de kosten van het OV. 'Marktwerking' was het toverwoord van de jaren '90 toen het neoliberalisme hoogtij vierde. Inmiddels zijn we acht jaar verder. In de jaren die achter ons liggen hebben we kunnen ervaren waar marktwerking zoal toe kan leiden.

Er moet daarbij wel aangetekend worden dat bij het OV steeds ook sprake is van beïnvloeding door de overheden. We kunnen daarom niet spreken van een zuiver experiment met marktwerking dat we sec kunnen analyseren. Er is sprake van een samenloop en wisselwerking in handelingen en verwachtingen. De verwachting dat 'marktwerking' gunstig zal uitwerken gaf aanleiding tot bezuinigingen op voorhand. Deze bezuinigingen hadden gevolgen voor het optreden van de vervoersbedrijven. Er zijn verder met dezelfde verwachtingen scherpere kwaliteitseisen gesteld dan jarenlang gebruikelijk was. Het inwilligen van deze eisen wordt vervolgens als een succes van de 'marktwerking' opgevat. Dat is niet logisch. Nodig is het meer in te zoomen op het gedrag van beide partijen.

Door de privatisering en de aanbesteding is er geen directe bestuurslijn meer van de overheid naar de vervoerder. In een bestek worden eisen vastgelegd die voor beide partijen voor een aantal jaren bindend zijn. Dit beperkt de ruimte om het beleid tussentijds bij te stellen. Er is ook een verschil gecreëerd in belangen. Voor het bedrijf telt uiteindelijk alleen het rendement. Voor de overheid telt de kwaliteit van de dienstverlening plus de kosten. Voor de reizigers gaat het om een keuze tussen verschillende vervoermiddelen, of thuis blijven. Deze concurrentie is er dagelijks terwijl de concurrentie bij aanbesteding slechts eens in de zoveel jaar aan de orde is. Nodig is het daarom nader te onderzoeken wat voor keuzes er worden gemaakt bij de overheid en bij de bedrijven in de nieuwe situatie; en of dit goed uitpakt voor de reizigers. Deze punten staan centraal in hoofdstuk 1.

In hoofdstuk 2 wordt gememoreerd wat de reden van bestaan is van het openbaar vervoer. Het OV is niet zomaar een 'product' met vraag en aanbod. Het gaat om belangrijke maatschappelijke doelen. Heel veel mensen zijn aangewezen op het OV. Heel veel bedrijven en instellingen moeten bereikbaar zijn. Meer gebruik van het OV dient de doorstroming van het auto- en vrachtverkeer, en maakt het mogelijk te bezuinigen op het aanleggen van nieuwe wegen.

Een goed OV vereist een goed geschoold en gemotiveerd personeel. Voor de SP is goed personeelsbeleid op zichzelf al een belangrijke zaak. Voor de ervaringen van het personeel blijkt echter een opvallend gebrek aan interesse te zijn in academische beschouwingen over marktwerking. Helaas ook bij de meeste politieke partijen. Deze kwestie komt aan de orde in hoofdstuk 3.

Bij de introductie van 'marktwerking' in 2000 is tevens bepaald dat er een systematisch onderzoek moest komen naar de prestaties van de vervoerders. Dit bijhouden van de prestaties is een goed idee, en had eerder goed moeten worden geregeld. Nu de vervoerders op afstand zijn geplaatst van de overheid, en bij de aanbesteding onderling moeten concurreren, is er wel een extra reden om prestaties regelmatig te onderzoeken. De praktijk kent echter allerlei complicaties. Hier is te weinig oog voor. Te gemakkelijk worden conclusies getrokken uit cijfers die uit de onderzoeksverslagen rollen. Hoofdstuk 4 is hieraan gewijd.

De openbare aanbesteding is het gekozen middel om concurrentie te krijgen. Daar zitten allerlei complicaties aan vast. Overheden zijn afhankelijk van de aanbestedingstactiek van bedrijven en moeten afwachten of beloften waargemaakt worden. Dit wordt uitgewerkt in hoofdstuk 5.

In een nabeschuiving worden conclusies op een rij gezet en wordt nog nader ingegaan op de stelling dat marktwerking in het OV een slecht idee is. Wat niet wil zeggen dat een overheidsbedrijf het automatisch beter doet. Het gaat om de rol van de politiek ten opzichte van de mobiliteitsbehoefte en de openbare ruimte. Die rol is niet eenduidig, daar politieke partijen verschillende visies hebben.



- ⁴ Behalve in de steden die nog een gemeentelijk bedrijf hebben.
- ⁵ Het gaat om het aantal uren dat de bussen volgens de dienstregeling rijden. Gebruikelijke afkorting: DRU.
- ⁶ FNV Bondgenoten: "Evaluatie Marktwerking in het openbaar vervoer, hoe provincies zich rijk rekenen ten koste van reizigers en werknemers", 2004.

Hoofdstuk 1 De reiziger centraal?

De OV-autoriteiten moesten zich na 2000 gaan richten op een nieuwe werkwijze. Een directe bemoeienis van de overheid met het bedrijfsbeleid is na aanbesteding niet meer mogelijk.⁴ Bij de aanbesteding moeten dus veel afspraken van tevoren worden vastgelegd. Dit gebeurt in een gedetailleerd 'bestek' dat is gebaseerd op een program van eisen. In de reguliere begroting is een bedrag opgenomen dat de bovengrens aangeeft van de bijdrage van de OV-autoriteit aan de bekostiging van het vervoer. OV-bedrijven weten daarmee dat ze in hun offertes niet boven die prijs kunnen gaan zitten, wat gevolgen heeft voor de omvang van het vervoersaanbod of voor de uitvoering. Bij het vervoersaanbod is vooral het aantal dienstregelingsuren van belang. Daarnaast werden bedrijven uitgenodigd met nieuwe vervoersconcepten te komen, waarin het aanbod meer op de vraag is afgestemd. Dit hield ook in dat er een goedkopere vorm van vervoer van deur tot deur moest komen dan taxi's vanouds aanbieden.

De praktijk leert dat er allerlei verschillen zijn in de aanbesteding van concessiegebieden. Er kan door de OV-autoriteit meer of minder geregeld zijn wat betreft de keuze van lijnen en frequenties, het type bussen op een lijn, kwaliteit van de bussen, informatievoorzieningen, prijzen enzovoort. Daardoor zijn de gevolgen van de aanbesteding voor de prijs en kwaliteit van het OV complex. Dit hoofdstuk is een tour langs de vele manieren waarop aanbesteding van invloed is (geweest) op het OV. Het steeds terugkerende thema tijdens deze tour: niet de reizigers maar de financiën staan centraal.

1.1 Dienstregelingsuren

Als er één ding is waarin aanbesteding goed lijkt te scoren dan is het wel de groei in het aantal dienstregelingsuren (DRU)⁵ mede gelet op de prijs. Kort gezegd krijgt de overheid in de DRU's 'meer waar voor hetzelfde geld'. En wie zou dat niet willen? De werkelijkheid ligt wat minder simpel.

In 2004 kwam FNV Bondgenoten met een rapport waarin kritisch werd bericht hoe er eigenlijk met de DRU's wordt omgesprongen.⁶ Dit rapport heeft opvallend weinig aandacht gekregen in academische en politieke kringen; een weerwoord is uitgebleven.

⁷ FNV-rapport H 4, p 27-29.
Tekst in eigen bewoording
samengevat.

Volgens het rapport zit er “gebakken lucht” in de dienstregeling.
Middelen om een fraaier beeld te creëren zijn:⁷

- Mat-ritten in de dienstregeling verwerken. Mat-ritten zijn ritten van de stalling naar het vertrekpunt in de ochtend en andersom van het eindpunt naar de stalling in de avond. De bussen worden nu gedirigeerd naar een vertrekpunt waarvandaan makkelijker een extra rit kan worden ingeroosterd in de ochtend en in de avond. Het gaat veelal om ritten die leeg gereden worden.
- Versterkingsritten in de dienstregeling verwerken. In plaats van een extra bus mee te laten rijden op drukke tijden worden twee afzonderlijke ritten met korte tijd er tussen opgevoerd. De frequentie is dan hoger, maar het aantal zit- en staanplaatsen niet.
- Kleinere bussen inzetten voor dezelfde DRU-prijs. Dit scheelt in kosten, maar ook in plaatsruimte voor de reizigers. Het rapport meldt zelfs dat er voorbeelden zijn van ritten met vaste kleine bussen die worden versterkt met een touringcar.
- Onnodige kilometers rijden. Een rit heen en terug van een bus kan bijvoorbeeld 50 minuten duren terwijl ieder uur een nieuwe rit moet aanvangen. Er is dan een pauze van 10 minuten voor de chauffeur die wel doorbetaald moet worden. Met het maken van een omweg kan die pauzetijd verkort worden ten gunste van de lengte van ritduur waarvoor het bedrijf betaald wordt.
- Langere ritduur inboeken voor dezelfde route. Dit kan nodig zijn door een toegenomen verkeersdrukke. Het gevolg is dat het bedrijf meer betaald krijgt voor de rit zonder dat de kosten noemenswaardig zijn gestegen.
- Vermenging met CVV (collectief vraagafhankelijk vervoer) en bedrijfsvervoer. Hierbij worden ritten voor doelgroepen opgesteld voor andere reizigers met haltes, die er echter weinig van gebruik maken.

Er is helaas geen systematisch onderzoek gedaan naar de omvang van dit verschijnsel ná het rapport van FNV Bondgenoten. Volgens mondelinge bronnen (voornamelijk chauffeurs met jarenlange ervaringen) zijn dezelfde handigheidjes te zien in gebieden die nadien zijn aanbesteed.

Nieuwe voorbeelden opblazen DRU's:

- Op de Veluwe zijn de scholierenlijnen (de 600-serie) door Veolia voor reguliere reizigers geopend. Deze lijnen rijden voornamelijk naar reformatorische scholen, met o.a. Connexion als onderaannemer. Ze worden als volwaardig streekvervoer beschouwd, terwijl een reguliere reiziger er niet voor kiest om mee te rijden. De 600-serie is vroeger ingevoerd om de grote groep scholieren uit de reguliere streeklijnen met tussenritten naar de scholen te halen. De lijnen tellen nu mee in de DRU-opgave.
- Lijn 104 (Apeldoorn-Harderwijk) reed tot december 2004 op zondag 3x per richting, op basis van een provinciale beleidsregel. Veolia verhoogde de frequentie tot een uurdienst tussen 9.00 en 18.00 uur terwijl er geen toename van reizigers te verwachten viel.
- In 2004 reden de Interliners uit Brabant naar Utrecht ook 's nachts, terwijl er geen vraag voor

was. Deze ritten werden vaak gereden door ingehuurde busbedrijven. Omdat deze constructie snel werd voorzien, is ermee gestopt.

- Veolia laat de bus tussen Waalwijk en Tilburg 10 minuten langzamer rijden dan nodig is. Het krijgt hiervoor betaald in DRU's. De extra arbeidskosten kunnen weggestreept worden tegen een gat in de arbeidstijd van chauffeurs die anders als pauze betaald moet worden.

8 Meermalen zijn er reizigers onwel geworden door de drukte in de bus.

Een groter aantal DRU's kan ook op een ogenschijnlijk reële manier bereikt worden door het inkorten van overlooptijden van bussen (tijden tussen de ritten met dezelfde bus). Dit gebeurt op grote schaal! Het lijkt een toonbeeld van efficiency. Het gevolg is echter dat bij een vertraging de bus niet op tijd bij het nieuwe vertrekpunt is. Er vindt dan al gauw rituitval plaats, in het bijzonder tijdens de spitsuren. Ook kan het dan voorkomen dat een chauffeur niet op tijd is voor een volgende rit in een andere bus. Ook dit kan rituitval tot gevolg hebben, of het overslaan van een gedeelte in een rit.

1.2 Beperking van reserves

Vroeger werd er rekening mee gehouden dat er door omstandigheden een bus of chauffeur kon uitvallen, of dat er een extra bus met chauffeur nodig was voor een ongebruikelijke toestroom van reizigers. Dat gebeurde door een aantal bussen en chauffeurs achter de hand te houden. Dit was een vorm van dienstverlening aan reizigers en chauffeurs die dreigden te stranden. Deze zorgplicht was in een wetsartikel geregeld. Het droeg bij aan de betrouwbaarheid en daarmee de kwaliteit van het openbaar vervoer. Er valt over te twisten hoeveel reserves en daarmee kosten zinvol zijn. Dit hangt af van het belang dat men aan betrouwbaarheid toekent, van het ziekteverzuim, van opgedane ervaringen en van de kansberekening. In de Wet personenvervoer is het artikel en daarmee de zorgplicht vervallen. We zien dan ook dat na de aanbestedingen op reserves flink is bezuinigd. Reservediensten van chauffeurs kunnen wel op het rooster voorkomen, maar in de praktijk komt het zelden voor dat er een reservechauffeur aanwezig is. Met de vermindering van reserves konden tot 2004 bezuinigingen van het Rijk worden opgevangen en meer dienstregelingsuren worden gereden. Deze groei in DRU's wordt vaak als een succes van de marktwerking gezien. De keerzijde is echter dat er meer rituitval plaats vindt, bussen in de spits overvol raken⁸, en dat gestrande reizigers en chauffeurs niet meer snel opgevangen worden. Dit is een verlies in kwaliteit van het OV. De ene keer zal het iemand wellicht niet zoveel uitmaken, maar een andere keer kan het heel vervelend zijn. Bijvoorbeeld het missen van een sollicitatiegesprek, of een begrafenis. Van reizigers verlangen dat ze standaard op meer reistijd rekenen is niet bevorderlijk voor het imago van het OV.

Onbetrouwbaar

Bedrijfseconomisch gezien lijkt het verminderen van reserves – evenals de inkorting van de overlooptijd – alleen maar gunstig, daar het OV-bedrijf meer DRU's kan presenteren en toch winst maken, terwijl de overheid niet meer of zelfs minder aan het OV hoeft uit te geven. Maar maatschappelijk gezien leidt dit er toe dat de reiziger minder goede waar voor zijn geld krijgt, kostbare arbeidsuren of vrije tijd verliest, en eventueel uit gaat kijken naar een eigen vervoermiddel. Scholieren kunnen zich in de ochtend vrolijk

maken over een bus die weg blijft, maar in de namiddag niet en zeker ook niet bij proefwerken. Het is mooi als er meer DRU's worden gemaakt, maar dit moet niet ten koste gaan van de betrouwbaarheid van het OV. Dat is vervelend voor de reizigers en tast de concurrentiepositie van het OV aan in vergelijking met andere vervoersmiddelen.

Het gebrek aan reservematerieel wordt meer en meer ondervangen door het inzetten van touringcars. De OV-bedrijven zijn daarom ook in die sector gestapt om zo nog goedkoper te kunnen werken tegen dezelfde DRU-prijs. Niettemin wordt op spitsuren zoveel mogelijk gereden met overvolle bussen, en blijven vaak nog mensen achter bij de halte.

Bezuinigingen worden ook bereikt door vakantiebetalingen (met een lagere frequentie) langer te laten gelden. Daarmee kan het tekort aan chauffeurs gecamoufleerd worden. Een voorbeeld hiervan is de stad Utrecht waar in de zomer van 2007 de vakantiebetaling door Connexxion werd verlengd van 6 naar 12 weken. Dit gebeurde nota bene op voorstel van de BRU, tegen de concessievoorwaarden in, en er werd gewoon doorbetaald.

Hoewel er in verscheidene concessiegebieden tekorten zijn aan chauffeurs en bussen, is het niet gebruikelijk bij OV-autoriteiten om dan geld in te houden. Dit gebeurt incidenteel als er stelselmatig rituitval plaats vindt en daarover veel klachten binnenkomen.

1.3 Lijnvoering, aansluitingen en knips

Het streekvervoer is mede in een neerwaartse spiraal gekomen door de vele bezuinigingen in het verleden. Het schrappen van lijnen en het verminderen van frequenties nekte de aantrekkelijkheid van het OV als alternatief voor eigen vervoersmiddelen. Het autoverkeer werd gestimuleerd door de bouw van nieuwe wegen en parkeerruimtes. Ongetwijfeld was er jarenlang sprake van een dilemma voor de overheid omdat er ook een autonome reden was voor de groei in de aankoop en het gebruik van auto's. De groei in welvaart leidde er toe dat steeds meer mensen een auto konden aanschaffen, met als gevolg dat mensen die op het openbaar vervoer zijn aangewezen in hun mobiliteit juist verarmden. Dit speelt vooral in dunbevolkte gebieden, waar de bezettingsgraad van bussen lager is.

Liever 'dikke' dan 'dunne' lijnen

Na 2000 is de trend doorgezet dat er lijnen voor streekbussen zijn geschrapt. Deels zijn ze vervangen door buurtbussen of een regiotaxi. De teloorgang van de streekbus ziet men vooral in de noordelijke provincies, die relatief dunbevolkt zijn. Vaak ging het om bezuinigingen die gemotiveerd werden met het argument dat er te weinig reizigers instapten om de lijn voldoende rendabel te houden. Het gevolg is echter steeds dat nog redelijk lopende lijnen deze reizigers missen en dan ook achteruitgaan.

Er zijn ook nieuwe lijnen gekomen en frequenties opgevoerd op goedlopende lijnen. Dit is op zich geen nieuw beeld. Ook vóór 2000 gebeurde dit. Ontwikkelingen in demografie, economie en verstedelijking hebben invloed op het wel of niet goed lopen van lijnen. Als er ergens een nieuwe wijk komt zal er ook een nieuwe lijn komen. Het gebruik van de lijn hangt dan af van de samenstelling van de inkomende bevolking. Nieuw is dat de beleidsruimte voor wijzigingen al bij de aanbesteding moet worden vastgelegd. Er zijn

tussen de OV-autoriteiten verschillen geweest in de mate waarin de bedrijven ruimte kregen om zelf te bepalen in welke lijnen zij meer willen investeren en welke minder of helemaal niet meer.

Kijken we naar de praktijk, dan zien we dat de OV-bedrijven graag investeren in goed lopende lijnen (de zogeheten 'dikke' lijnen). Dat levert hen direct al meer inkomsten op als het geld van kaartjes en abonnementen in hun kas komt. Er is ook een indirect voordeel. Dikke lijnen zijn logistiek makkelijker te programmeren. Er kunnen meer DRU's ingebouwd worden met dezelfde mensen en bussen. Dit levert de vervoerder meer subsidie op, als die gebaseerd is op een vaste prijs per DRU. Een dergelijk effect wordt ook bereikt met het strekken van lijnen en het verminderen van haltes. Bussen vermijden daarmee de bebouwde kom.

Lijnen die niet goed lopen (de zogeheten 'dunne' lijnen) zijn het stiefkind van commercieel opererende bedrijven. Het gebrek aan marktconform financieel rendement gaat zwaarder wegen dan voor de introductie van de concurrentie door aanbesteding. Lijnen worden daarom eerder opgeheven of er wordt gezocht naar goedkopere alternatieven. Bussen en chauffeurs kunnen dan op andere lijnen ingezet worden. OV-autoriteiten trachten dit meer of minder te ondervangen door minimumeisen te stellen voor de handhaving van een lijn of door zelf voor te schrijven welk goedkoper systeem ingezet moet worden. Zo kan er gekozen worden voor enkele spitsbussen en apart leerlingenvervoer, voor buurtbussen en collectief vraagafhankelijk vervoer, of inhuur van taxibussen.

Voorbeelden overheveling bussen en chauffeurs

Noord-Holland

In de regio Haarlem - Schiphol - Amsterdam is door Connexion een snelle verbinding gecreëerd onder de naam Zuidtangent. Voor deze hoogfrequente lijn zijn verscheidene andere lijnen in de concessie Haarlem - Kennemerland opgeheven, met instemming van het provinciebestuur in Noord-Holland.

Gelderland

De provincie onderscheidt een snelnet met een minimaal voorzieningenniveau en een regionet waarbij het de vervoerder vrij staat om buslijnen of busritten te schrappen, routes te veranderen en eventueel een buurtbus in te voeren. In de Betuwe huurt Arriva voor de exploitatie van het regionet taxibedrijven in. De inhuur wordt ingezet voor extra ritten op de regionetlijnen. Op de Veluwe huurt Veolia enkele taxibedrijven in voor de spitsritten van buslijn 104 en enkele regionetlijnen zoals stadslijn 6 in Ede en buslijn 106 van Otterlo naar het nationaal park de Hoge Veluwe.⁹

Aansluiting

Veel reizigers zijn op meer dan één lijn aangewezen. Ze moeten overstappen op een andere bus of op de trein. Een goede aansluitingstijd is van belang om niet veel tijd te verliezen, of erger: de aansluiting te missen. Voor reizigers die over een auto beschikken is de reisduur een belangrijk gezichtspunt voor hun keuze van vervoermiddel. Men zou kunnen verwachten dat OV-bedrijven er belang in zien de aansluiting goed te regelen. In de praktijk ligt het helaas niet zo. Want tegenover het belang van de reiziger

¹⁰ www.fnvov.nl/forum/index.php?topic=18547.0

(en de inkomsten voor het OV-bedrijf) staan de kosten van de logistieke keuze. Een betere aansluiting voor de reiziger kan meer kosten met zich meebrengen dan het opbrengt. Bijvoorbeeld doordat een bus ergens langer moet staan, en chauffeurs een langere pauze hebben. Het knippen van lijnen, waardoor meer overgestapt moet worden, kan voor het bedrijf juist een kostenbesparing opleveren. Bedrijfseconomisch gezien is het dus niet vanzelfsprekend de dienstbaarheid aan de reiziger voorop te stellen. De praktijk leert dat door krappe rijtijden en korte overstaptijden vaak problemen ontstaan voor de reizigers, die zich moeten haasten of de aansluiting toch al missen. Mensen die slecht ter been zijn kunnen zich echter niet haasten, zodat zij het meest getroffen worden. Een te krappe aansluiting kan er ook toe leiden dat een chauffeur de bus mist waarin hij moest gaan rijden. Dan ontstaat er rituitval.

Onmogelijke aansluitingen in Haarlem

Uit een Open brief van een chauffeur uit Haarlem aan Kortenhorst, directievoorzitter van Connexion: "Een voorbeeld van het onmogelijke is bijvoorbeeld de aankomst en vertrektijden op Haarlem station. Doorgaande lijnen op Haarlem station, aankomst Haarlem NS (uitstappen) vervolgens naar het busstation (instappen) in 1 of 0 minuten met daarin soms nog een wissel van chauffeur. Aflossen op andere locaties midden in de ritten, dit tot ergernis van onze passagiers. Gevolg vertragingen en een chauffeur die zich moet gaan haasten om weer op tijd te komen en daardoor niet die service kan verlenen die in mijn optiek gewenst is."¹⁰

Kwesties van aansluiting zijn regelmatig onderwerpen van bespreking tussen OV-autoriteiten en OV-bedrijven. Ook reizigersorganisaties hebben hier aandacht voor. Het blijft echter een moeizaam onderwerp. Opvallend is het daarom dat er geen systematisch onderzoek bestaat over dit onderwerp. We moeten afgaan op incidentele geluiden die in de lokale en provinciale politiek opduiken en op mondelinge verhalen. Hierbij is het echter niet geheel duidelijk of bij een andere logistiek andere reizigers benadeeld worden. Zolang de frequentie laag is kan een betere aansluiting op de ene halte tot gevolg hebben dat er een minder goede aansluiting is op een andere halte.

Reistijdbekorting

Veel aandacht is in afgelopen jaren gewijd aan een bekorting van de reistijd op een bepaalde route. OV-autoriteiten kunnen hierop aandringen in de verwachting dat het meer reizigers oplevert. Eén van de middelen voor reistijdbekorting is het 'strekken' (schrappen van omwegen) van lijnen. Dit idee vindt men terug in meerdere provinciale documenten. De OV-bedrijven hebben hier wel oren naar en kunnen er ook op hebben aangedrongen, omdat ze dan minder kosten hebben en een hogere frequentie kunnen bereiken met hetzelfde materieel en personeel. Het strekken van lijnen gaat echter ten koste van woonkernen die buiten de route liggen. Dit benadeelt de bewoners van die kernen die toch al minder mogelijkheden voor openbaar vervoer hebben; in het bijzonder mensen die slecht ter been zijn. Dit probleem doet zich ook voor als er haltes worden verminderd. De nadelen kunnen enigszins ondervangen worden

door een buurtbuslijn te laten aansluiten op de hoofdroute, maar die lijn is minder frequent en brengt een overstap met zich mee die mis kan gaan.

Reistijdbekorting kan ook bereikt worden door de bus sneller te laten rijden. Dit gaat echter ten koste van de veiligheid (door riskanter rijgedrag) en van de punctualiteit. De veiligheid is mede in het geding door de toegenomen verkeersdrukten en – binnen woongebieden – door de groei van het aantal verkeersdrempels. De punctualiteit bij de tussenliggende haltes komt in het geding doordat bussen korter stoppen of gewoon doorrijden als er niemand is te zien. Er wordt steeds meer van reizigers verwacht dat ze ruim voor het aangegeven tijdstip bij een halte aanwezig zijn. Anders kunnen zij een bus die te vroeg komt missen. Dit kan een heel vervelend cumulatief effect opleveren in het vervolg van de reis. Dit risico kan ook optreden als de chauffeur probeert een ruimere pauze te krijgen op de eindhalte. De drang hiertoe is toegenomen omdat de pauzes in de dienstroosters zijn ingekort. OV-autoriteiten kunnen hier mede schuldig aan zijn als ze in hun eisen aan de rijtijden geen rekening houden met de verkeersdrukten.

Voorbeelden van onwenselijke reistijdverkorting

- Een chauffeur telde in voorjaar 2003 op de lijnen 67 en 64 tussen Vianen en Utrecht CS een groei naar 93 drempels en verschillende nieuwe wegversmallingen, terwijl de reistijd ingekort is met drie minuten.
- Het provinciebestuur van Noord-Brabant heeft de rijtijden gelijkgetrokken voor de hele dag, terwijl in de spits de bussen meer rijtijd nodig hebben. Er is zelfs een boeteregeling voor ingesteld.
- De GVVU heeft geen extra rijtijd op koopavonden en koopzondagen in haar dienstregeling opgenomen. Regelmatig wordt op deze tijden door lijnen die om de tien minuten rijden tot negen minuten lang passagiers in- en uitgelaten op station Utrecht Centraal. Door de vertragingen die hierdoor optreden, vallen veel ritten uit, omdat de chauffeur anders geen pauzes kan hebben.

Knips

De opdeling van het OV in concessiegebieden heeft tot problemen geleid in het vervoer over de grenzen heen. Er zijn lijnen die vroeger doorliepen opgeknipt in twee afzonderlijke lijnen per concessiegebied, zodat er overgestapt moet worden van een bus van de ene vervoerder naar een bus van de andere vervoerder. Dit kost sowieso extra reistijd, maar het kan nog vervelender zijn als de frequentie niet op elkaar is aangepast of zelfs de haltes voor de overstap niet meer op dezelfde plek liggen. Knips kunnen ook ingevoerd worden in gebieden met dezelfde vervoerder als die daar economisch belang bij heeft.

In de jaren '90 van de vorige eeuw is een netwerk opgebouwd van Interliners. Door de privatisering en het opsplitsen van het vervoer in concessiegebieden is er weinig meer van over. Tevens is het vragen om een aansluiting niet meer mogelijk aangezien de betreffende OV-bedrijven een verschillend communicatiesysteem hebben.

Volgens de Wet personenvervoer moeten de OV-autoriteiten met elkaar overleggen om het probleem te verhelpen. In de praktijk komt er weinig van terecht omdat de belangen van de betrokken OV-bedrijven

¹¹ De provincie Gelderland doet dat inmiddels in ruime mate.

¹² Tijdverlies in de spits leidt tot hogere arbeidskosten.

Met de knip wordt dit risico verkleind ten koste van de reizigers

niet gelijk zijn. Of bij hetzelfde bedrijf zijn de belangen per onderdeel van de lijn verschillend. OV-autoriteiten kunnen veel dwingender optreden als zij dit willen, maar zij moeten dan wel gelijke eisen stellen en ook onderling overeenstemming krijgen over de verdeling van kosten en baten. Herhaaldelijk blijkt dat er eerst acties moeten komen van gedupeerde reizigers.

Het eenvoudigst is een lijn toe te wijzen aan één bedrijf en dat te verdisconteren in het bestek.¹¹ Een tussenoplossing kan zijn de oude lijn in stand te houden met een afwisselend schema: de ene rit rijdt bedrijf X, de andere rit rijdt bedrijf Y. Complicerende factoren zijn echter de aansluiting op het eigen lijnennet, de dienstroosters van chauffeurs, de geldigheid van abonnementen, en de communicatie tussen de bussen van de verschillende maatschappijen.

Het ontstaan van knips is één van de nare gevolgen van het afbakenen van concessiegebieden voor de aanbesteding. In theorie kan men wel van achter een bureau postuleren dat er iets bedacht moet worden om dit tegen te gaan, maar de praktijk is taaier en leert dat ongelijke belangen zeer in de weg staan. In elk geval weegt het belang van gedupeerde reizigers niet zwaar, zo blijkt telkens.

Voorbeelden knips

- Tussen Eindhoven en Nijmegen is na de privatisering van de BBA en de overgang van de concessie Noord-Brabant Oost van Hermes naar de BBA een knip gekomen in Uden en in Grave. Het heeft jaren geduurd voordat er een overeenstemming werd bereikt over het doorlopen van lijn 99 tussen Uden en Nijmegen. De knip in Uden is gebleven.
- Lijn 125 Utrecht - Amstelveen. Vroeger reed die bus ook verplicht 's avonds, maar de SRA heeft die plicht per 1 mei 2007 laten vervallen, zodat Veolia de bus niet meer 's avonds laat rijden. Hiermee zijn reizigers met avonddiensten weggejaagd.
- Tussen Utrecht en Haarlem is er een knip gekomen in Uithoorn met BBA + Connexxion.
- Tussen Mijdrecht en Amsterdam-Muiderpoort reed vroeger lijn 126. Na de splitsing in concessies reden aanvankelijk Connexxion en de BBA om en om, maar dit is in 2005 afgeschaft want alleen de BBA mocht voortaan rijden.
- Lijn 145 Amsterdam - Leiden. Deze lijn valt onder de SRA maar loopt door in Zuid-Holland. Connexxion wilde in 2007 een knip bij de provinciegrens en de frequentie in Zuid-Holland beperken. De knip is uiteindelijk bij Sassenheim gelegd.
- Lijn 87 Tiel - Nijmegen. Er werd in 2003 een knip ingevoerd in Druten, zodat reizigers naar Tiel moesten overstappen op lijn 42. Onder grote publieke en politieke druk rijdt de bus in de spits weer op de volledige lijn Nijmegen - Tiel heen en terug gezamenlijk door Hermes en Arriva.
- Lijn 101 Amersfoort - Harderwijk. Door Veolia is een knip ingevoerd in Nijkerk, mede vanwege problemen in de spits.¹² De bus rijdt nu alleen van Harderwijk via Putten naar Nijkerk. Lijn 103 rijdt nu van Amersfoort naar Nijkerk, met drie extra zones in Amersfoort. Dit leidt tot hogere kosten voor de reiziger. De beide lijnen rijden nu tussen 10.00 uur en 15.00 uur maar één keer per uur tegen twee keer op de oude lijn 101.

- Lijn 133 Zierikzee - Rotterdam-Zuidplein. Er is een knip gekomen in Oude Tonge doordat de lijn door twee concessiegebieden loopt. Connexxion en Arriva konden niet tot een overeenstemming komen. Zelfs de aansluiting gaf een probleem. Provincie Zeeland moest dit afdwingen.
- Lijn 112 Breda - Bergen op Zoom. Door Veolia is een knip gemaakt in Roosendaal. De nieuwe lijnen 112 en 312 sluiten niet meer op elkaar aan.

Regiospoor

Verscheidene provincies zijn verantwoordelijk geworden voor het personenvervoer op spoorlijnen die de NS heeft afgestoten met goedkeuring van de landelijke overheid. De lijnen hebben de naam regiospoor gekregen in onderscheid met het zogenoemde hoofdnet van de NS. Provinciebesturen hebben de ambitie getoond de lijnen op te waarderen en groei te bevorderen. De lijnen blijken helemaal niet onrendabel te zijn als er meer in geïnvesteerd wordt en de lijnvoering maar beter is geregeld.¹³ Dat wil niet zeggen dat alles goed loopt. Door de gelijktijdige opheffing van deels parallel lopende buslijnen waar die er waren moeten bewoners van dorpen en woonkernen die hierop aangewezen zijn extra overstappen. De aansluiting van de treinen op het landelijke net kan achteruitgegaan zijn. De extra toestroom van reizigers kan niet snel opgevangen worden door de aankoop van nieuwe treinen, zodat ze overvol raken en regelmatig reizigers moeten achterblijven.¹⁴ Het kost ook tijd perrons aan te passen op langere treinen. Verscheidene lijnen kennen nog gedeeltes met enkel spoor. Nieuwe treinen komen later dan was voorzien in de dienstregeling en kennen 'kinderziekten', zodat ze kunnen uitvallen terwijl de oude treinen niet meer gehoord (kunnen?) worden. Er is kortom te veel en te snel bezuinigd op buslijnen ten behoeve van de trein. De OV-autoriteiten waren te gretig bij de aanbesteding om snel meer mensen in de trein te krijgen zonder extra kosten voor een overgangsfase. De OV-bedrijven hebben met rooskleurige beloften in offertes fors bijgedragen aan de overhaaste besluiten en de wanprestaties.

Een onduidelijke rol speelt hierbij ProRail. Volgens de busbedrijven komt dit staatsbedrijf voortdurend beloften niet na of traineert het noodzakelijke verbeteringen. Het is inderdaad mogelijk dat ProRail prioriteit geeft aan andere lijnen, ten behoeve van de NS of Railion (goederenvervoerder). Met die bedrijven zijn er historische banden en hun belangen zullen wel zwaarder wegen. Er is sowieso veel achterstallig onderhoud doordat in de jaren '90 prioriteit werd gegeven aan de aanleg van nieuwe lijnen. Dit was Rijksbeleid. Het afstoten van regionale lijnen voordat zij op orde waren komt dus feitelijk neer op het afschuiven van de problemen van het Rijk naar de provincies. Het opdelen van het spoornet in aparte concessies en het losmaken van het streekvervoer van de NS¹⁵ is niet bevorderlijk gebleken voor het verantwoordelijkheidsgevoel voor de gehele vervoersketen. Voorzieningen op stations ten behoeve van de reizigers zouden echter ook door de nieuwe vervoerder of de OV-autoriteit aangebracht kunnen worden; desnoods provisorisch en zonder toestemming vooraf.

Problemen voor de reizigers ontstaan verder als treinen en bussen die op hetzelfde station aankomen door verschillende bedrijven worden geëxploiteerd.

¹³ De NS was vanwege internationale ambities met marktwerking niet geïnteresseerd meer in regionale lijnen en liet ze versloffen. Het 'gebrek aan rentabiliteit' werd kunstmatig aangedikt door een versnelde afschrijving van investeringen. Nieuwe investeringen gingen naar lijnen voor internationaal verkeer, stations inbegrepen.

¹⁴ De Spurt, een nieuwe trein van Arriva, heeft minder zitplaatsen dan de Wadlopers die het verving.

¹⁵ Vroeger had de NS aandelen in het 'Verenigd Streekvervoer Nederland'.

¹⁶ Groningen en Drenthe hebben samen een OV-bureau opgericht dat verantwoordelijk is voor het OV. De provincies stellen alleen de kaders.

¹⁷ Zie voor ervaringen artikelen in o.a. het dagblad Het Noorden en de website www.balenvanarriva.nl. Zie ook www.treinreiziger.nl waarin alle sporen in beeld komen.

Aansluiting regiospoor

Groningen:

Vanwege aangekondigde bezuinigingen door het kabinet-Balkenende 2 voor de jaren 2005-2007 krijgt Arriva in 2004 van het OV-bureau¹⁶ de opdracht een nieuwe dienstregeling te ontwerpen waarbij buslijnen worden geschrapt en lijnen op stations worden gericht. Arriva meldt dat ze de opdracht aankan, maar in de jaren daarna zijn er chronisch problemen met het treinverkeer.¹⁷ Dit geldt ook voor de trein naar Leeuwarden. Arriva krijgt enkele malen een boete voor het niet nakomen van beloften.

Gelderland

In de avonduren is er maar één minuut overstaptijd op het station Ede-Wageningen tussen de trein op de Valleilijn (Ede - Amersfoort) van Connexxion en buslijn 88 (Ede - Wageningen) van Veolia. Dit leidt in de praktijk tot een wachttijd van 30 minuten.

Voor de Valleilijn is een buslijn opgeheven die wel aansluiting had.

Limburg

Bij de overgang van de Maaslijn en de Heuvellandlijn van de NS naar Veolia in januari 2007 paste dit bedrijf de buslijnen in de omgeving aan. Dit leidde er toe dat veel reizigers meer moesten overstappen en aansluitingen misten, mede vanwege te krappe tijden. Tussen mei en juli werd de oorspronkelijke dienstregeling van Hermes grotendeels hersteld.

1.4 Buurtbussen vervangen lijnbussen

Een geliefd middel van bezuiniging is de invoering van de buurtbus die door vrijwilligers wordt gereden. De buurtbus wordt ingezet in dunbevolkte gebieden. Meestal als vervanging voor streekbussen; soms gaat het om een nieuwe lijn. Dit is al vroeg in Noord-Brabant gebeurd, maar andere provincies volgen, vooral in Friesland, Groningen en Drenthe. Het gaat om een busje waarin acht personen mee mogen reizen. Ze hebben een eigen tarief dat vreemd genoeg hoger is dan het normale strippentarief. De bezettingsgraad is wel lager dan die van een streekbus, maar de kosten zijn veel lager. De vrijwilligers bestaan voornamelijk uit gepensioneerden en vutters die nog wat willen doen. Ze voelen zich verbonden met de dorpen die zo nog bereikbaar worden. Ze krijgen ook een kleine vergoeding. Het busbedrijf is verantwoordelijk voor de dienstregeling, de busjes en het onderhoud. De vrijwilligers regelen de dienstroosters. Buurtbussen rijden gewoonlijk maar één keer per uur, rijden niet in de avond en op zondag, en hebben vrijwel alleen reizigers die niet over een auto beschikken.

Oorspronkelijk was de buurtbus bedacht om een verbinding tot stand te brengen tussen plaatsen waar vroeger nog niets reed of al lang geleden een lijn was opgeheven. Maar geleidelijk is de buurtbus lijnbussen gaan vervangen. Dit gebeurde in Noord-Brabant al voor 2000. Na 2000 zien we dat het geprivatiseerde BBA de praktijk voortzet, zij het dat er wel toestemming nodig was van het college van Gedeputeerde Staten. De bezuinigingen die de kabinetten-Balkenende 1 en 2 doorvoerden werden zo opgevangen. Het college van GS wilde in elk geval – met steun van de meerderheid van Provinciale Staten – niet dat de

provincie gaten ging vullen die het Rijk liet vallen. De BBA wilde er heel begrijpelijk niet voor opdraaien. Volgens de theorie had ze misschien iets creatiefs moeten kunnen bedenken, maar zoiets is makkelijker gezegd dan gedaan.

In de praktijk blijkt herhaaldelijk dat de busjes meer reizigers vervoeren dan de 8 die om veiligheidsredenen zijn toegestaan. Controle hierop is er nauwelijks. Noch van het OV-bedrijf, noch van de overheid.¹⁸ De risico's worden voor lief genomen. Er zou in gevallen dat er mensen aan de kant zouden moeten blijven staan met spoed een ander busje of auto moeten worden ingezet. Dit is lastig te regelen met vrijwilligers en brengt ook extra kosten met zich mee. De inzet van een taxi is voor het OV-bedrijf te duur. Niettemin wordt er wel eens een grotere bus ingezet in plaats van (soms naast!) de buurtbus om reizigers op te vangen die anders geen vervoer hebben. Dit gebeurt op tijden en trajecten die geregeld een grotere toestroom van reizigers laten zien.

De inzet van buurtbussen is vrij kwetsbaar door de afhankelijkheid van beschikbare vrijwilligers. Ze zijn onkwetsbaar voor een ontslagdreiging. Aan de andere kant kunnen vrijwilligers zeer toegewijd zijn. Zij moeten zich dan wel gewaardeerd weten door de overheid en het OV-bedrijf. Hier schortte het aan in Noord-Brabant bij de aanvang van de nieuwe concessies op 10 december 2006. Het kwam zelfs tot een staking onder de vrijwilligers. Het bleek dat Veolia en Arriva minder geïnteresseerd waren in de buurtbussen dan de BBA (Veolia) in de vorige concessieperiode omdat er minder aan te verdienen was. Voor de inzet van buurtbussen werd in de nieuwe concessie uitgegaan van een lagere kostprijs. Veolia en Arriva konden evenmin samenwerken in de steun aan de vereniging van vrijwilligers. Het provinciebestuur moest ter compensatie met extra middelen voor de vereniging komen om tot een oplossing van het conflict te komen.

1.5 Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV)

Het collectieve vraagafhankelijke vervoer (CVV) is sterk aanbevolen als het middel om het aanbod af te stemmen op de vraag. De vaste lijn zou teveel uitgaan van aanbodsturing. Dit is voor een groot deel ideologie, want vaste lijnen worden niet willekeurig gekozen, maar ingezet tussen woongebieden waar blijkens ervaringen veel gereisd wordt, of tenminste een reismogelijkheid geboden moet worden voor mensen die op het OV zijn aangewezen. De invoering van het CVV diende er toe het schrappen van vaste lijnen te compenseren en te bezuinigen op voorzieningen voor het doelgroepenvervoer; in het bijzonder van gehandicapten. In feite wordt geld dat vroeger alleen gereserveerd was voor gehandicapten mede gebruikt voor de financiering van de regiotaxi. Zij verliezen hiermee financiële steun voor een eigen vervoermiddel of de gewone taxi.¹⁹

Het vervoer is door de aanbesteding van concessiegebieden beperkt tot de regio. Gemeenten zijn binnen het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verantwoordelijk voor vervoer binnen vijf OV-zones vanaf het woonadres. Wie verder weg wil komen moet overstappen met extra kosten en tijdverlies. Gehandicapten lopen daarbij het risico dat de beschikbare bus voor hen niet toegankelijk is. Het CVV wordt in veel concessiegebieden nog apart aanbesteed, maar het streven is het te integreren in het reguliere OV.

¹⁸ De provincie Zuid-Holland heeft wel in februari 2007 Arriva beboet voor te volle busjes die op stadslijnen in Dordrecht werden gebruikt.

¹⁹ Dit werd bijvoorbeeld in 2004 zo geregeld in Zuidoost-Drenthe, waarbij het initiatief aan de vervoerder werd overgelaten.

²⁰ Het particuliere taxivervoer is evenmin geheel vraaggestuurd. Een chauffeur kan iemand weigeren omdat de bestemming hem niet uitkomt, of de persoon hem niet bevalt. Er is voor dit vervoer sinds Wp2000 conform de normale ondernemingsvrijheid geen vervoersplicht. De aanbieder heeft het laatste woord. Op taxistandplaatsen met meerdere aanbieders is ook de volgorde bepalend.

²¹ Voorbeelden: "Gemopper op de taxihopper", resultaten meldlijn tussen 10 en 20 juli 2006, uitgave SP-Statenfractie Noord-Brabant. Berichtgeving in het AD Haagsche Courant in augustus 2007 over de regiotali in Haaglanden. Evaluatie BRU over de regiotali in Utrecht, september 2006. Op internet: www.taxi-idee.nl/pagina1.htm

²² Zie bijvoorbeeld in Overijssel, paragraaf 5.6.

Positieve en negatieve ervaringen

De reis van deur tot deur past wel bij wensen die een reiziger kan hebben, en waarvoor vroeger alleen de taxi bestond. Maar hiertegenover staan ook eisen, die het weer minder aantrekkelijk maken. Eisen in het aanbod waar de reiziger niet aan tornen kan. Dus het aanbod bepaalt ook bij het CVV de grenzen van de keuze.²⁰ Belangrijke eisen zijn: lang van te voren de reis aanvragen, beperking van het aantal zones met hetzelfde vervoermiddel, hogere prijs, samen reizen met anderen waardoor omwegen met bijbehorend tijdverlies kunnen worden gemaakt.

De ervaringen met het CVV zijn zeer gemengd. Er zijn heel wat reizigers die naar tevredenheid van 'deur naar deur' worden gebracht. Maar er zijn ook veel nare ervaringen: tevergeefs wachten, te lang en in kou en regen moeten wachten, te vroeg opgehaald worden, niet op tijd de bestemming bereiken, grote omwegen maken, eindeloos wachten bij de telefoon, iemand aan de lijn krijgen die je dialect niet verstaat of de geografische situatie niet kent, niet teruggebeld worden, lomp behandeld worden enzovoort. In media, zwartboeken, evaluaties van OV-autoriteiten en op internet zijn de voorbeelden te vinden.²¹

In het doelgroepenvervoer ontstaan problemen wanneer het niet zo duidelijk is wie verantwoordelijk gesteld kan worden voor de kosten. Dit geldt in het bijzonder bij het ziekenvervoer, waarbij ook de verzekeraar in beeld komt. Zowel de verzekeraar als het OV-bedrijf heeft er belang bij de verantwoordelijkheid af te schuiven, zodat de reiziger tussen wal en schip raakt.

Een structureel nadeel zit in de aansluiting op ander vervoer; vooral op de terugweg naar huis als eerst een ander vervoermiddel wordt gebruikt. De reiziger moet van te voren de reis afspreken zonder te weten of trein of bus wel op tijd aankomt. Wie een vergadering bijwoont waarvan niet duidelijk is hoe lang die duurt, heeft een probleem in het maken van afspraken. De keuzereiziger zal liever de auto pakken. Het bestek kan wel eisen stellen aan de betrouwbaarheid en de kwaliteit, maar de controle hierop is moeilijk en daarom ook kostbaar. Voor de OV-autoriteit is het lastig hierbij in te grijpen, zodat wegstappen van het probleem voor de hand ligt.²² Belangrijk is ook of een bedrijf sociale bindingen heeft met de bewoners van de gemeenten waarin het opereert. Dan kan er een sociale controle zijn op de prestaties van het personeel en de directie. In grote en middelgrote steden is deze vorm van controle afwezig.

De neiging bestaat bij OV-autoriteiten om de ervaringen te willen middelen in een rapportcijfer. Hierdoor raken sterk negatieve ervaringen ondergesneeuwd onder de positieve ervaringen. Mensen die afhaken raken ook buiten beeld. Het rapportcijfer geeft daardoor een misleidend beeld van de werkelijkheid. Hoofdstuk 4 gaat verder in op het meten van prestaties.

Negatieve ervaringen kunnen er ook zijn voor de OV-autoriteit in de zin dat het CVV meer kosten met zich meebrengt dan in de begroting is voorzien. Dit geeft aanleiding om prijzen te verhogen en/of de toegang te beperken. Bijvoorbeeld in Noordoost-Brabant.

Taxihopper in Noordoost-Brabant

In deze regio was er een sterke groei in de jaren 2003 - 2005. De door Novio gecontracteerde taxibedrijven hadden laag ingeschreven en zochten allerlei manieren (mazen in de regeling) om er toch nog

aan te verdienen. Eén ervan was grote groepen mensen, bijvoorbeeld een voetbalteam met supporters, mee te nemen terwijl het taxibedrijf per individu subsidie kreeg. Bij de nieuwe aanbesteding werden de eisen aangescherpt en de ritprijs per zone verhoogd van € 1,15 naar € 1,45. Het aantal reizigers daalde daarop fors. Zozeer dat de nieuwe concessiehouder, Connexxion, zich bekocht voelt omdat de prijs van inschrijving gebaseerd was op een hoger gebruik van de voorziening, afgeleid van de getallen uit de vorige concessieperiode. Connexxion blonk in de eerste helft van 2007 bepaald niet uit in de service. Na een wisseling in enkele onderaannemers is dit wel verbeterd.

²³ Zie: www.sp.nl/service/rapport/meldingenvalys.pdf
²⁴ „Het contract is bijvoorbeeld opgezegd met onderaannemers die Valys-cliënten meermaals slechte combinatieritten lieten maken: trips waarbij meerdere reizigers op een zo logisch en voordelig mogelijke route moeten worden vervoerd,” aldus Erwin Hartman van Connexxion. „Bij de ondernemers in kwestie pakte het anders uit. Mensen zaten extreem lang in taxi of busje en hadden ook nog eens last van lange wachttijden.”
 Bron: www.xxberichten.nl/archief/2008_01.htm
²⁵ Het gaat om leerlingen die niet zelfstandig kunnen reizen.
²⁶ Zie: www.amsterdam.sp.nl/nieuws/berichten.php?itemid=1667.

Bij de aanbesteding van het regiovervoer wordt sterk op prijs geconcurrerd. Dit zet de dienstverlening onder druk. De uitvoering ligt bij gewone taxibedrijven, al of niet na uitbesteding door een hoofdaannemer die het reguliere OV verzorgt. Voor de taxibedrijven in hetzelfde gebied kan de regiotaxi een extra bron van inkomsten zijn, maar ook een concurrent. Als er bij gebrek aan beschikbaarheid van een chauffeur of vervoermiddel meer valt te verdienen aan particulier vervoer is het slim dit vervoer voorrang te geven boven de reiziger met de regiotaxi. Het kost weinig of zelfs helemaal geen pijn om deze klanten te laten staan. Want de controle hierop is niet waterdicht. Boetes kunnen ingecalculeerd worden. Taxibedrijven komen zelden uit de kosten als ze maar één persoon per rit meenemen, zodat er veel tijd verloren gaat met omwegen om meer personen te vervoeren. Groei van het vervoer per regiotaxi kan zelfs leiden tot een daling van het particuliere vervoer als de prijs een flink stuk lager is. Dus het is niet aantrekkelijk voor een taxibedrijf om de regiotaxi een te mooi imago te bezorgen.

Voor de chauffeurs is de OV-dienst ook niet aantrekkelijk. De taxi-CAO is mager omdat er vanuit gegaan wordt dat chauffeurs fooien krijgen. Maar bij het gebruik van de wagen voor het OV komen minder fooien binnen. Dus de chauffeurs zullen ook niet erg dienstbaar zijn en liever een ander vrachtje oppikken, al of niet met medeweten en instemming van de centrale. Voor de vele eenpersoonsbedrijfjes die na de liberalisering van de taximarkt zijn ontstaan geldt dit motief nog sterker.

Veel klachten in het doelgroepenvervoer

Vroeger bestond de landelijke voorziening Traxx van de NS, waarbij nog veel gebruik werd gemaakt van de trein. Maar in 2004 werd dit systeem vervangen door Valys waarbij een beperking werd ingesteld in het budget per reiziger. Het bedrijf Transvision, een regisseur in landelijk personenvervoer, won in 2003 de aanbesteding en schakelde over op goedkoper vervoer per taxi of taxibusje. Bij de nieuwe aanbesteding in 2006 won busbedrijf Connexxion de gunning. Bij Transvision kwamen al regelmatig klachten binnen, maar bij Connexxion dat nog lager inschreef is het aantal klachten verveelvoudigd. De schatting vanaf de overgang op 1 april 2007 is 1300 à 1800 per maand op ongeveer 67.000 ritten!²³ Bij de jaarwisseling is Connexxion er toe overgegaan de samenwerking met een groot aantal taxibedrijfjes te verbreken en nieuwe te contracteren.²⁴

Ongelukkige ervaringen zijn ook opgedaan met het leerlingenvervoer. Het gebeurt nogal eens dat leerlingen niet opgehaald worden, of lang moeten wachten.²⁵ In het bijzonder zijn in Amsterdam slechte ervaringen opgedaan met het vervoer van Connexxion. In 2007 kwamen in de eerste weken na de zomervakantie zelfs 600 klachten binnen.²⁶ De oorzaak lag in een te krappe planning met zo weinig mogelijk busjes. Kort vóór de vakantie was er nog een boete uitgedeeld van € 175.000!

27 "Evaluatie klachten- en geschillenregeling taxivervoer Nederland", juli 2007. Het contractvervoer beslaat ongeveer 50 van de 75 miljoen ritten.

28 In de bussen kunnen echter weer opstapjes zijn bij de stoelen. Bijvoorbeeld bij GVVU waar alle stoelen en zeker die speciaal voor een mindervalide is gereserveerd, een opstap hebben van veertig centimeter!

In een rapport van het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt gemeld dat er jaarlijks rond 600.000 klachten zijn over het taxivervoer, grotendeels voor rekening van het contractvervoer (regiotaxi, ziekenvervoer, leerlingenvervoer).²⁷ Het rapport werd openbaar gemaakt na een uitzending bij het televisieprogramma NOVA. Uitzendingen over deze kwestie zijn er vaker. Ook bij de Ombudsman komen regelmatig klachten binnen. In jaarverslagen van de Ombudsman vindt men voorbeelden.

1.6 Kwaliteit materieel

Alle OV-autoriteiten blijken bij aanbesteding graag hogere eisen te willen stellen aan de kwaliteit van de bussen, en ook van de treinen die rijden op de lijnen die bij het streekvervoer zijn ondergebracht. De verwachtingen over de marktwerking zijn op dit punt steeds hooggespannen. Cynisch gezegd zou men ook omgekeerd kunnen stellen dat juist het wantrouwen in marktwerking aanleiding geeft hoge eisen in het bestek te verwerken. Want als de bedrijven er zelf belang bij hebben zouden weinig eisen gesteld hoeven te worden. Het is in elk geval vreemd om de inwilliging van eisen een succes van de marktwerking te noemen.

Er is meermalen meer geboden in offertes dan is gevraagd in het bestek. Dit lijkt een prachtig succes van marktwerking zolang de nadelen buiten beeld blijven. Maar het 'succes' hoeft niet te betekenen dat 'de markt' van nature meer te bieden heeft. Het kan ook zo zijn dat de betrokken OV-autoriteit onvoldoende op de hoogte is van nieuwe mogelijkheden door de gegroeide afstand tussen het politieke bestuur en de producenten. De praktijk leert overigens dat er steeds veel in offertes beloofd wordt, maar dat de uitvoering nogal eens tegenvalt of langer op zich laat wachten dan beloofd is.

Toegankelijkheid en milieu

Enkele kwaliteitseisen hebben specifiek te maken met maatschappelijke ontwikkelingen. De toegankelijkheid voor rolstoelen, kinderwagens en rollators is een lang gekoesterde wens. Vanwege de afschrijvingskosten van het bestaande materieel en vanwege bezuinigingen bij het Rijk is de invoering traag op gang gekomen. Dit is een politieke keuze geweest. De openbare aanbesteding is door lagere overheden aangegrepen om het proces te versnellen.²⁸ De vervoerder heeft het voordeel dat een bezuiniging wordt behaald doordat het aantal stoelen is verminderd en meer staanplaatsen beschikbaar zijn op drukke momenten. Niettemin is het zeer de vraag of het door de rijksoverheid gestelde doel dat alle bussen in 2010 toegankelijk zijn wel gehaald wordt. Het is voor de OV-bedrijven riskant om investeringen te doen in de laatste jaren van een concessie. De versnelling in recente jaren kan door een vertraging in de komende jaren opgevolgd worden.

Ongelukkigerwijs is de aandacht voor de toegankelijkheid te veel beperkt tot de opstapplaatsen en het opstappen. Voor mensen die slecht ter been zijn is het echter van belang dat zij niet ver hoeven te lopen naar een halte. Maar haltes worden op veel lijnen uitgedund. Zelfs seniorencomplexen of zorgcentra kunnen niet zeker meer zijn van een halte voor de deur.

Toegankelijkheid haltes

Oss

Een typerend conflict was er in 2007 in Oss. In de tijd dat de BBA reed stopte de bus voor de ingang van de Sterrebosflat, waar veel ouderen wonen. Daartoe moest een kleine omweg van 100 meter worden gemaakt. Toen Arriva het gebied kreeg toegewezen reed de bus door over de weg, en moesten de bewoners naar een halte verderop lopen. Als motief werd de veiligheid bij de flat genoemd. Dit was duidelijk onzin gezien de ervaringen in voorgaande jaren. Het ging om tijdsbesparing. Die leverde Arriva meer op dan de eventuele reiziger. Uiteindelijk is er na meerdere acties een halte dichterbij gekomen. Arriva wilde zoveel mogelijk vermijden dat andere instellingen met dezelfde wensen kwamen. De betrokken gedeputeerden waren hierin meegaand.

Deventer

In juli 2007 hief Connexxion haltes op bij een zorgcentrum en een ziekenhuis op lijn 161 naar Zwolle. Het argument luidde dat relatief weinig mensen van de haltes gebruik maakten.

Politieke eisen speelden ook bij de invoering van bussen met nieuwe motoren om milieuredenen. Voor het OV-bedrijf gaat dit gepaard met extra afschrijvingskosten die op een of andere manier verhaald moeten worden. Bijvoorbeeld door een vertraging in de uitvoering. Maar er is ook het voordeel van lagere brandstofkosten. Nieuwe bussen en treinen kunnen echter te snel zijn ingezet, dus zonder voldoende getest te zijn.

Afschrijvingstermijn

Voor de investering in nieuwe bussen is de afschrijvingstermijn van belang. De OV-bedrijven hebben zelf al meerdere malen te kennen gegeven dat een langere concessieperiode het makkelijker maakt om investeringen te doen. Er is anders een risico dat verlies wordt geleden als een concessie naar een ander bedrijf overgaat. Inzetten van dezelfde bussen bij een andere nieuw verworven concessie kan stuiten op het probleem van nieuwe eisen. Het boompje verwisselen in het aanbestedingsland schept zo zijn nadelen. De verkorting van de afschrijvingstijd maakt de bussen duurder. Op korte termijn lijkt dit mee te vallen doordat nog middelen worden gevonden in bezuinigingen, maar op langere termijn betekent het dat vaker nieuwe bussen moeten worden aangeschaft.²⁹ Het is daarom voor vervoerders aantrekkelijk om technische eisen aan het materieel te versoepelen. Dit gebeurt dan ook. In de concurrentie om een concessie wordt ingecalculiseerd dat bussen van een goedkopere kwaliteit worden aangeschaft. Op allerlei onderdelen kan bezuinigd worden met goedkopere materialen.³⁰ Busbouwers houden al in constructie en materiaalgebruik rekening met een afschrijvingstermijn van 6 jaar in plaats van 12 jaar. Het nadeel hiervan voor de overheid en voor de reizigers zal pas na een aantal jaren blijken als er dan meer onderhoud nodig is en

²⁹ Een snellere vernieuwing van het materieel is mede mogelijk doordat oudere bussen nog verkocht kunnen worden aan armere landen. Het is daarom niet helemaal kapitaalvernietiging. Aan de andere kant roept dit wel vragen op. Hoe staat het met de veiligheid van de bussen in die landen? Zijn we daar niet medeverantwoordelijk voor? Kan er sprake zijn van dumping in die landen, zodat ze niet tot een eigen concurrerende productie kunnen komen?

³⁰ In de nieuwe bussen in Noord-Brabant zijn de leuningn krap, zodat reizigers gevaar lopen als een bus met een flinke snelheid een bocht neemt. Er zijn al reizigers van hun stoel gevallen.

³¹ Een voorbeeld van huur van bussen voor het streekvervoer is de praktijk van Veolia op de Veluwe. Het gaat om bussen die al 300.000 km op de teller hebben staan.

³² Zie bijvoorbeeld: www.nhd.nl/article3020301.ece over "aftandse bussen en touringcars" van Connexion in Noord-Holland-Noord.

³³ Arriva heeft na de berichtgeving in NOVA een detectivebureau ingeschakeld om lekken op te sporen. Officieel heette dit onderzoek naar de communicatie.

³⁴ Veolia beweert dat de NS voor de overgangstijd betere treinen had toegezegd en had dit ook de provincie laten weten. De NS ontkent, maar Veolia spant geen rechtszaak aan!

meer rituitval het gevolg kan zijn. We zien de bezuinigingsdrift ook bij de aanschaf van nieuwe treinen. Investeringsrisico's kunnen worden verminderd door bussen te huren (leasen). Bij busjes kan dit ook, maar dan gaat het vooral om het gebruik van onderaannemers.³¹ Voor versterkingsritten is het overigens door het tekort aan reserves gebruikelijk geworden om bussen te huren. Dit kunnen touringcars van mindere kwaliteit zijn.³²

Een ander verhaal is het (voormalig) Nijmeegse bedrijf Novio, waar nog bussen rijden van 18 jaar oud omdat in de aanloop naar de verkoop van het bedrijf niet meer geïnvesteerd werd. De nieuwe eigenaar, Connexion wacht met investeringen totdat er een aanbesteding is geweest, wat moet plaatsvinden in 2009. Het heeft nieuwere bussen in voorraad, maar gebruikt die niet. Daar de OV-autoriteit in eisen die opgenomen zijn in het bestek over een gemiddelde leeftijd spreekt kan het OV-bedrijf steeds bussen van het ene naar het andere gebied heen en weer schuiven om op het gemiddelde te raken. Het gemiddelde wordt zo de maximum-standaard voor het bedrijf om kosten te besparen. Marktwerking leidt dus niet vanzelf tot investering in betere bussen.

Problemen met nieuw materieel, uitstel en kinderziekten

Arriva

Toen in oktober 2006 bleek dat Connexion in Noordoost-Brabant de concessie teruggaf had het in een convenant met Arriva, Veolia en de provincie toegezegd bussen te leveren voor de overgang van de concessie naar Arriva. Arriva heeft er echter geen gebruik van gemaakt, want in november stonden in Heerenveen al oude bussen van de RET klaar voor gebruik na 10 december. Het aantal in Heerenveen was minimaal en de bussen hadden veel gebreken. Bijvoorbeeld geen koersborden, geen systeem voor verkeersbeïnvloeding; een deel kon niet tegen vrieskou. Zowel Connexion als Veolia hadden toen betere bussen in voorraad. Na de verkeersinspectie in februari 2007 bleek Arriva binnen twee dagen al betere bussen te kunnen inzetten.³³ Er was dus sprake van een bezuinigingstruc. Arriva stelt dat daarna ter compensatie de invoering van nieuwe bussen is versneld. Het is niet na te gaan of dit klopt, want contracten met de leverancier zijn vertrouwelijke stukken.

In Groningen heeft Arriva een nieuwe trein, de Spurt, ingevoerd. Dit duurde eerst langer dan was beloofd, maar vervolgens zijn er voortdurend problemen met de trein, die 'kinderziekten' worden genoemd. In de volksmond heet de trein nu 'sputter'.

Veolia

Op de Maaslijn (Nijmegen-Roermond) reden al jaren nieuwe dieseltreinen. Bij de overgang in 2007 naar Veolia kwamen er stokoude Wadlopers omdat het tijd kostte nieuwe treinen te bestellen. De oude treinen vertonen veel gebreken, lekken olie, rijden langzamer en er is vaak uitval.³⁴ Pas aan het eind van 2007 kwamen de beloofde nieuwe treinen. Veolia meldt dat de bestelling bij de fabriek langer duurde dan is voorzien.

Veolia is zowel in Limburg als in Noord-Brabant ook erg laat met de beloofde plaatsing van camera's in bussen ten behoeve van de sociale veiligheid.

Connexxion

In de stad Utrecht had de GVV nieuwe bussen besteld met euro-5-motor. De eerste tranche was al aangeschaft voor de overname door Connexxion in 2007. Connexxion annuleert de rest van de bestelling. In Friesland wordt in 2007 een nieuw type bussen ingevoerd voor 20 personen, de Frysker genoemd. In april wordt de bus door de Rijksdienst voor het Wegverkeer afgekeurd omdat de remmen niet goed werkten. Chauffeurs wijzen nog op diverse andere gebreken. Problemen zijn er in november 2007 ook met nieuwe bussen in Haarlem. Daar functioneert de software voor de aansturing van motoren niet goed. In 2007 blijken de treinen voor de Valleilijn niet op tijd binnen te komen. Volgens het bedrijf is sprake van overmacht doordat een toeleverancier van de fabrikant van nieuwe treinen failliet ging. Duidelijk is in elk geval dat in de planning van de dienstregeling niet met zulke tegenslagen rekening is gehouden.

³⁵ Zie www.balenvanconnexxion.com/index.php?page=actie&view=0

Het nieuwe materieel ziet er mooi uit. De toegankelijkheid is verbeterd. In- en uitstappen kan sneller. Jammer is echter dat er bezuinigd kan zijn op de ruimte bij het zitten. In de treinen van Veolia moeten zelfs weer vijf mensen (2 + 3) op een rij zitten. In de treinen van Syntus is er geen toilet meer.

Onderhoud

Op onderhoud wordt structureel bezuinigd. Dit gebeurt vooral door minder preventief onderhoud te plegen; maar ook door kleine gebreken langer te laten zitten. Er zijn geen of maar enkele eigen monteurs in dienst. Monteurs die er nog zijn bewaren gebruikte spullen om nog meer versleten spullen te vervangen. Kostenbeheersing heeft dus een zwaarder gewicht gekregen dan betrouwbaarheid en een degelijke uitstraling. Vooral aan het eind van een contractperiode loont het om zo min mogelijk onderhoud te plegen daar het dan onzeker is of de concessie kan worden behouden in een nieuwe aanbestedingsronde. Na gunning van een concessie aan een ander bedrijf worden de onderhoudscontracten onmiddellijk beëindigd. Op busstations is te zien dat oudere bussen veel olie lekken, net als bij oude treinen. Hoezeer onderhoud een probleem is geworden is ook af te leiden uit de toegenomen aandacht in 2007 van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De inspectie kondigde dit aan in december 2006.

Voorbeelden gebrekkig onderhoud

- In Noord-Holland is in november 2007 een bus van Arriva door twee klapbanden in het water geraakt.
- In maart 2007 was er een klapband bij een bus van Connexxion.³⁵
- In de stad Groningen breekt op 8 december 2007 bij een stadsbus van Arriva een wiel af.
- In februari 2007 werd in Noord-Brabant 21 van de 22 onderzochte bussen van Arriva door de verkeersinspectie afgekeurd terwijl de directie stelt dat ze door het onderhoudsbedrijf zijn goedgekeurd.
- In september 2007 werden trolleybussen in Arnhem van Connexxion vanwege gebreken afgekeurd.

³⁶ De bedrijven in de Noordelijke provincies hadden een eigen onderhoudsdienst. Die dienst is bij Arriva gekomen.

³⁷ Een chauffeur uit Groningen meldt dat het daar eens in de twee weken is.

³⁸ Zie www.innov.nl/forum/index.php?topic=18547.0

³⁹ De BRU heeft al besloten dit nu maar zelf te doen.

Ook in niet-aanbestede gebieden is er sprake van nalatigheid. Bijvoorbeeld:

- In juli 2006 werden 25 GVB-bussen afgekeurd in Amsterdam.
- In augustus 2007 werden in Zuid-Holland bussen die door de HTM ter vervanging van de RandstadRail waren ingezet afgekeurd.

Daarbij komt dat ook in het onderhoud ‘marktwerking’ is geïntroduceerd. In het verleden had het overkoepelende busbedrijf Verenigd Streekvervoer Nederland (VSN) een eigen bedrijf voor regulier onderhoud, Technoservice Nederland (TSN) genaamd. Na de komst van private bedrijven en de afslanking van VSN in Connexion behield dit laatste bedrijf TSN als dochteronderneming. Het was niet aantrekkelijk voor de concurrenten om voor het onderhoud nog bij TSN te blijven.³⁶ Er kon ook uitgeweken worden naar andere onderhoudsbedrijven in de markt omdat die goedkoper waren. Het is echter niet duidelijk of voor die lagere prijs dezelfde kwaliteit geleverd wordt. Want dit is bedrijfsgevoelige informatie, en het is ook mogelijk dat onofficieel (niet op papier) om minder kwaliteit wordt gevraagd. De concentratie van onderhoud-dochterbedrijven van Connexion bij TSN gaat niet vanzelf gepaard met kostenbesparing. Bij Novio is de ervaring opgedaan dat onderhoud nu duurder is geworden. Vóór de overname werd de lokale werkplaats voor onderhoud gedeeld met andere gemeentelijke diensten, wat meer efficiency opleverde. Het moederbedrijf verdient uiteraard wel meer aan de nieuwe werkwijze.

Bezuiniging vindt ook plaats in de schoonmaak. Waar dit vroeger een dagelijkse routine was voor eigen personeel is het nu uitbesteed en vindt het niet meer dagelijks plaats.³⁷ Het gevolg is dat bussen lang smerig blijven en vernielingen langer blijven zitten. Een mooie nieuwe bus waarover bij introductie de loftrampet wordt gestoken kan zo snel armoedig uit gaan zien. Een voorbeeld is de al eerder genoemde Zuidtangent waar mooie nieuwe bussen werden ingezet, die echter niet dagelijks onderhouden werden.³⁸ Tot slot, gebrek aan onderhoud speelt eveneens bij haltes en borden met vertrekstaten.³⁹

1.7 Wisselingen en overgangsprikelen

Door de openbare aanbesteding is het mogelijk dat een bedrijf wordt ingewisseld voor een ander. Juist hierdoor zouden bedrijven geprikkeld worden met een goed bod te komen, zo luidt de theorie. De praktijk leert anders. De overgang blijkt vaak gepaard te gaan met problemen. De eerste periode is bij uitstek geschikt om minder waar te maken dan is beloofd in de offerte. Er kunnen oudere bussen of treinen komen dan is verwacht. Het nieuwe materieel kan later komen dan is toegezegd. Het aantal beloofde DRU's blijkt niet waargemaakt te kunnen worden vanwege een gebrek aan chauffeurs. Nieuwe roosters blijken problemen te geven. De bussen die ingezet worden zijn te klein. Met het inzetten van versterkingsritten wordt getreuzeld.

Tegen het einde van de concessie stagneert de vernieuwing omdat het onzeker is of de kosten terugverdiend worden. Dit zien we al bij de onderhandse aanbestedingen in de overgangsfase naar de openbare aanbesteding. Er kunnen bij een nieuwe aanbesteding nieuwe eisen worden gesteld waardoor bussen niet meer inzetbaar zijn. Of voor een andere concessie gelden weer andere eisen. Voor het regiospoor kunnen

geen machinisten worden overgenomen van de NS, zodat er tijd en geld nodig is voor de opleiding van buschauffeurs tot machinist. Dit kan langer duren dan voorgespiegeld is.

Rooskleurige offertes

Waterland:

In 2005 beloofde Arriva 50 procent meer vervoer tegen een lagere prijs (€ 30 miljoen).⁴⁰ In het begin was er veel rituitval. Ook waren er chauffeurs die de route niet kenden en verkeerd reden. Daarvoor werden boetes gegeven door de SRA. Dit leidde tot een verbetering. Enkele buslijnen zijn in de spits wel overvol, zodat reizigers op de volgende bus moeten wachten. Rituitval wordt eind 2007 ook weer gerapporteerd. Op 25 februari 2008 is een zwartboek van FNV-Bondgenoten verschenen over de situatie in Waterland.

DAV

In het concessiegebied Drechtsteden, Alblasserwaard, Vijfheerenlanden (DAV) rijdt sinds januari 2007 Arriva. Vanaf het begin regende het klachten over rituitval, vertragingen en te krappe overstaptijden; in het bijzonder in Dordrecht.⁴¹ Na boetes in januari en maart en het dreigement van gedeeltelijk intrekken van de concessie komen er enige verbeteringen. In juni moet er opnieuw een boete aan te pas komen om verbeteringen af te dwingen.

Het is voor de OV-autoriteiten lastig om snel in te grijpen. Er is tijd nodig om ervaringen op te doen. Er moet voldoende bewezen kunnen worden dat het OV-bedrijf in gebreke is geweest en mogelijk in gebreke blijft. Het OV-bedrijf kan steeds wijzen op overmacht, op te weinig voorbereidingstijd of een andere uitleg van formuleringen in het bestek, en nieuwe beloftes doen. Een boete kan ingecalculeerd worden. De OV-autoriteit kan aarzelen een confrontatie aan te gaan vanwege de rompslomp. Er gaat daarmee arbeidstijd verloren voor een vervelende klus terwijl andere bestuurstaken om aandacht vragen. Er moeten kosten worden gemaakt voor juridisch advies en eventueel voor rechtszaken. Er zijn duidelijke verschillen in alertheid en daadkracht met boetes en waarschuwingen tussen de OV-autoriteiten. Meer hierover in hoofdstuk 5.

Gedoe

Een ander probleem ligt in de samenwerking tussen de vervoerders. Die loopt erg stroef. Er is gedoe rond de personeelsopgave. De verliezende vervoerder probeert zoveel mogelijk kwijt te raken, vooral de duurere werknemers. De winnaar wil juist zo min en goedkoop mogelijk overnemen. Accountants moeten er aan te pas komen om de 'juiste' omvang te bepalen. Dit geeft extra kosten. Gedoe is er ook met stallingen. Nieuwe concessiehouders zijn vaak niet geïnteresseerd in de bedrijfsruimte van de concurrent of in het samen delen van de ruimte. Of de concurrent die de ruimte bezit wil dit niet overdragen zodat naar een nieuwe locatie moet worden gezocht. Op vastgoed wordt in het algemeen bezuinigd. Mooie locaties in de (buurt van de) binnenstad kunnen voor veel geld verkocht worden. Goedkopere locaties aan de rand

⁴⁰ Structureel gezien waren meer lijnen mogelijk doordat de vorige concessiehouder, Connexxion, vanwege bezuinigingen door het Rijk lijnen had geschrapt.

⁴¹ Vóór 2007 reed daar naar tevredenheid Stadvervoer Dordrecht dat is overgenomen door de HTM. Voor meer informatie zie onder andere: <http://www.autobusarchief.nl/albums/afscheidsvd/arriva.htm>

⁴² Problemen met stalling en bussen speelden bijvoorbeeld in Dordrecht. Arriva legt de schuld bij de provincie, maar het bedrijf wist van te voren hoe lang de implementatietijd was.

van de stad komen er voor in de plaats. Dat kan ook bestaan uit een stalling in de open lucht van de bussen en in het gebruik van zeecontainers als kantooruimte voor de chauffeurs. Problemen kunnen verder rijzen bij de verwerving van bussen. Als de vorige concessiehouder goede bussen had rijden kunnen die in eigen belang beter elders worden ingezet dan overgedragen. De nieuwe concessiehouder moet op zoek naar goede bussen of heeft meer tijd nodig voor de aankoop van nieuwe bussen dan de implementatietijd tussen het gunningsbesluit en de ingang van de concessie.⁴²

De overgangsproblemen krijgen weinig aandacht. Er is een houding van 'eind goed, al goed'. Veel provinciebestuurders hopen ook dat het zo werkt. Een andere houding is overgangsprikelen te zien als een fase in een leerproces. Met aanbestedingen moeten nu eenmaal meer ervaringen worden opgedaan, en dan zal alles op den duur naar wens lopen, zo wordt gedacht. Uit de voorbeelden kan men zien dat het niet om domme incidenten gaat, maar om calculerend gedrag dat past bij marktwerking. Meer ruimte ontstaat wel als bedrijven een lange implementatietijd hebben, maar daaruit volgt niet automatisch dat de bedrijven de zaken tijdig op orde hebben. Dat blijft een zaak van financiële afwegingen.

Gemiddelden zeggen weinig

Vanuit het belang van de reizigers gezien is de gang van zaken frustrerend. Voor de reizigers gaat het niet om een uitruil van een goede tegen een slechte periode, of van een gemiddeld oordeel over de hele periode. Zij hebben te maken met hun specifieke ervaringen op hun traject. Verlies van reistijd of rituitval weegt niet op tegen een extra busdienst in een later stadium. Een rammelkar nu weegt niet op tegen een mooie bus of trein later. Het is geen troost voor een reiziger dat een verslechtering voor hem of haar gepaard gaat met een verbetering voor een andere reiziger, in eigen of ander concessiegebied. Voor de reizigers is het van belang dat het OV continu betrouwbaar en goed is.

Theoretici en bestuurders die zich alleen baseren op statistieken waarbij het oordeel draait om gemiddelden of totalen zien dit over het hoofd. Consumenten kunnen naar een andere marktkoopman gaan als een product een keer slecht uit ziet; ze kunnen niet naar een andere vervoerder gaan op het moment dat ze op reis willen, maar de bus komt niet. Vanwege het gebrek aan keuzemogelijkheden is betrouwbaarheid van het hoogste belang. Comfort is een goede tweede. Teruggave van reiskosten zoals de NS doet is nuttig, maar is niet meer dan een beetje smartengeld.

1.8 Opbrengstverantwoordelijkheid, prijsbeleid

De rijksoverheid heeft nog een belangrijke stem in het prijsbeleid van OV-bedrijven. Dat vloeit voort uit de maatschappelijke doelstellingen van het OV. Na de introductie van de 'marktwerking' is een centraal gestuurd prijsbeleid eigenlijk iets vreemds. Bij een vrije markt past immers vrijheid van bedrijven om de prijzen te bepalen. OV-bedrijven proberen dan ook meer ruimte voor een eigen beleid te veroveren. Ze willen ook bij voorkeur zelf het geld innen van de kaartverkoop. Met het systeem van overal geldige strippenkaarten is dit niet goed mogelijk. Voor de reizigers is dit systeem juist handig. Dit geldt ook voor landelijke abonnementen.

De praktijk van de aanbestedingen laat zien dat provinciebesturen vanuit een verschillende visie kunnen werken. Meestal ligt de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerders. Zij moeten maar zien wat ze

aan kaartverkoop binnen krijgen naast de subsidies. Het gevolg is dat de betreffende OV-bedrijven er belang bij hebben te investeren in drukke lijnen en tijden ten koste van andere lijnen en tijden. In Noord-Brabant heeft onvrede over deze ontwikkeling er toe geleid dat bij de nieuwe aanbestedingen in 2005 en 2006 de opbrengstverantwoordelijkheid bij de provincie is gebracht. Het nadeel hiervan is dat het OV-bedrijf geen inkomsten mist als er ritten of haltes in een rit uitvallen en hier geen melding over wordt gedaan. Ook de controle op zwartrijders levert niets meer op. De provincie is meer aangewezen op eigen controles, met de kosten van dien. Dit komt anders te liggen als het vervoer structureel goedkoop of zelfs gratis wordt gemaakt. Dan is er minder controle nodig; voornamelijk nog op de ritten zelf.

Prijsstijgingen

Ruimte voor een eigen prijsbeleid ligt vooral in de verkoop van lokale abonnementen. Ook wel in speciale kaartjes en voor Interliners. De praktijk laat een veelheid van soorten zien die toegesneden zijn op specifieke belangen van bepaalde reizigers; bijvoorbeeld vaste trajecten, bepaalde regio's, bezoek aan winkelcentra of evenementen. De voordelige kaartjes of abonnementen zijn dan wel beperkt tot gebruik bij het uitgevende OV-bedrijf. Dat is vervelend voor reizigers als er meer bedrijven in een gebied zitten. In Utrecht zijn er in 2007 bijvoorbeeld twee soorten winkelkaartjes: 1 van de BBA en GVV en 1 van Connexxion. Onderling worden die niet geaccepteerd, terwijl GVV inmiddels van Connexxion is. Het probleem speelt in meer gebieden.

Bij het eigen beleid staat natuurlijk het rendement voorop. Dit kan er toe leiden dat de prijzen van oorspronkelijk goedkope kaartjes flink verhoogd worden als het bedrijf zich 'genoodzaakt' acht het bedrijfsrendement op te krikken. Dit speelt vooral na offertes met lage prijzen. Vanwege de behoefte aan een eigen prijsbeleid – lees prijsverhogingen – verzetten OV-bedrijven zich tegen gratis of goedkoop OV. Of er wordt een vaste vergoeding geëist die een hoge winst oplevert, met het argument dat de reizigersgroei extra kosten oplevert aan bussen en chauffeurs terwijl het niet zeker is of het beleid van gratis OV wordt voortgezet. In Lelystad is jaren onderhandeld met Connexxion voordat in 2007 een overeenstemming kwam over een bedrag waarbij Connexxion geen enkel risico loopt en zelfs op huidige kosten mag bezuinigen. Het OV-bedrijf kan zich zo schrapperig opstellen omdat er een wijziging in het contract nodig is.

Eigen prijsbeleid

Maastricht

Bij de stadsdienst in Maastricht bestond vóór 2007 een 1 euro-kaartje voor twee zones, waarmee op een dag vrij in de stad gereisd kon worden. Veolia ging er in mee bij de offerte, maar in september 2007 verhoogde het de prijs naar € 2,50, nu voor drie zones, waar echter weinig mensen wat aan hebben.

De provincie heeft het nakijken.

Het probleem speelt ook in de Gelderse steden Apeldoorn, Harderwijk en Ede waar Veolia de prijs wil verdubbelen. Hier kan de provincie nog optreden.

⁴³ Zie voor details artikel van Michel van Hulst: www.gratisopenbaarvervoer.nl/Home/tabid/222/EntryID/44/Default.aspx

⁴⁴ De prijs was oorspronkelijk gebaseerd op NS-tarieven vanwege de samenwerking met de NS. NS-kortingsregelingen waren ook geldig voor de interliner.

⁴⁵ De reizigerskilometerprijs is in 10 jaar tijd met 30% gestegen en de OV-jaarkaart met 45%. Bron: www.openbaarvervoerboskoop.nl/rubrieken/gratisopenbaarvervoer

Parkstad

In Parkstad bestond in 2007 een experiment van 7 maanden gratis OV buiten de spits voor 65-plussers. Veolia eiste voor die periode een vergoeding van meer dan de geraamde prijs van 3 ton. Het werd na onderhandelen 3,5 ton. Voor verlenging met 6 maanden eiste Veolia 5 ton. Gemeente en provincie hebben dit afgewezen, zodat het experiment is gestopt.

Lelystad

Connexxion vroeg in 2005 560.000 euro (!) terwijl de gemeente toen dacht aan 32.000 euro. Het is nu 215.000 euro over de jaren 2008 en 2009 plus een verlaging van de frequentie van de bus na 22.00 uur en op zondag. Ervaringen in Tilburg, Amersfoort en Eindhoven lieten zien dat voor het gratis OV daar nog geen extra bussen hoefden te worden ingezet. De verlaging van de frequentie in de avond en op zondag staat haaks op de gedachte het OV te bevorderen.⁴³

Zuid-Holland

In oktober 2006 verhoogde Connexxion de prijs van buslijn 65 met een spitstoeslag. Dit joeg een aantal keuzereizigers weg. Vervolgens werd de lijn in de nieuwe dienstregeling geschrapt omdat het niet 'rendabel' zou zijn; lees: minder winst opleverde dan elders mogelijk was. Na acties en protesten van gemeentebesturen is de lijn gedeeltelijk hersteld.

Een ander effect vloeit direct voort uit marktwerking: prijzen gaan omhoog als de vraag het aanbod gaat overstijgen om zo de vraag te ontmoedigen of extra winst te incasseren; met name in de spitsuren. Dit lijkt economisch gezien logisch, maar is wel strijdig met de doelstelling de congestie op de wegen tegen te gaan door meer mensen in het OV te krijgen. In dit licht gezien is het ook vreemd dat de prijzen voor de Interliners hoger zijn dan op de regionale lijnen.⁴⁴ Het argument luidt dat de bussen sneller en luxer zijn. Hiertegenover staat echter dat de arbeidskosten per ritkilometer lager zijn! Ook de kosten voor het brandstofgebruik zijn lager omdat er minder afgeremd en opgetrokken hoeft te worden. Vergelijken we de zaak met de spoorwegen, dan zien we dat bij de NS geen onderscheid wordt gemaakt tussen de prijs van een kaartje voor een stoptrein en een intercitytrein. De reizigers op de Interliners betalen dus onnodig veel. Een prijseffect is er ook van het beleid van de NS. De prijs van treinkaartjes is jarenlang meer gestegen dan de inflatie. De OV-jaarkaart is zelfs nog meer in prijs gestegen.⁴⁵ Daar flink wat reizigers naast de reis per trein ook een stuk met de bus moeten reizen, kan de prijsverhoging bij de NS nadelig uitwerken op het stads- en streekvervoer. Voor de keuzereiziger gaat het immers om het totaal van de kosten.

1.9 Sociale veiligheid

Voor de reizigers en de chauffeurs is het van belang dat er geen overlast, laat staan agressie plaatsvindt in bussen en treinen. Daarom is in de Wet personenvervoer bepaald dat een concessie voorschriften bevat voor de concessiehouder hoe zij moet zorgen voor de sociale veiligheid van reizigers en personeel. Nadien is er in 2002 een 'Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer' gekomen. In 2006 is dit plan

geëvalueerd in de Tweede Kamer. Dit heeft geleid tot een vervolgplan van de staatssecretaris in oktober 2007. Daarin is vooral aandacht voor het zwartrijden.

Het zwartrijden is één van de oorzaken die problemen kan geven; tenminste als chauffeurs en conducteurs er iets tegen willen en mogen doen. Het beleid van de overheden in deze kwestie is bepaald niet consistent. Van tijd tot tijd worden er maatregelen genomen om de overlast tegen te gaan door een scherpere controle en extra politieassistentie. In Amsterdam en Rotterdam is dit met succes gedaan, maar de neiging bestaat na successen snel weer te bezuinigen. In trams wordt gewerkt met vaste conducteurs. Dit biedt meer veiligheid, maar brengt extra kosten met zich mee.

Niks doen tegen zwartrijders

In het streekvervoer is er over het algemeen minder overlast, maar er wordt ook minder overlast gemeld dan er is. De aanpak van overlast, in het bijzonder die van zwartrijders, geeft complicaties doordat het leidt tot vertragingen die het OV-bedrijf en de reizigers slecht uitkomen. Door de lagere frequentie in het streekvervoer kan iemand niet even overstappen op de volgende bus of tram. Het OV-bedrijf komt in de problemen doordat het rooster in de war komt. Dit punt is zwaarder gaan wegen sinds de invoering van de marktwerking. Chauffeurs krijgen gewoon te horen dat ze beter niks kunnen doen tegen zwartrijders want het houdt de rit maar op.⁴⁶ Aan een boete voor de zwartrijder valt weinig te verdienen, terwijl het bedrijf wel inkomsten misloopt van reizigers die niet meegenomen kunnen worden en vooral extra kosten kan krijgen door overuren van chauffeurs. Bedrijfseconomisch gezien is dit rationeel; maatschappelijk gezien ondermijnt dit het normbesef. Het risico bestaat ook dat reizigers vaker worden lastig gevallen door medereizigers. Bedrijven blijken verder niet erg vlot te zijn in het installeren van een systeem van noodcommunicatie. Daarop is al kritiek geweest van de Arbeidsinspectie.⁴⁷ Camera's worden niet vanzelf geïnstalleerd. Daarop moet door OV-autoriteiten (en chauffeurs zelf) op aangedrongen worden en subsidie worden gegeven.

Daling veiligheid

Voorschriften voor de sociale veiligheid kunnen in een bestek zijn opgenomen. Maar de OV-autoriteiten kunnen ook besluiten buiten het bestek om extra geld te geven voor de aanstelling van controleurs. Controleurs blijken in de praktijk vaak chauffeurs te zijn met een speciale opdracht, en in dienst van het OV-bedrijf. Dat is niet handig want zij kunnen ook voor het reguliere vervoer ingezet worden ten koste van hun eigenlijke taak. Alledrie de grote OV-bedrijven bezondigen zich er aan een deel van het geld dat bedoeld is voor de sociale veiligheid te gebruiken voor reguliere vervoersdiensten. Aldus mondelinge bronnen. Dit is vooral in 2007 gebeurd in verband met de vele nieuwe aanbestedingen in 2006 en de gerezen tekorten aan chauffeurs. OV-autoriteiten moeten dit min of meer kunnen zien aan de lagere melding van incidenten. Of anders gezegd, een lagere melding hoeft niet te betekenen dat het aantal incidenten is afgenomen. Volgens de registratie van de Inspectie Verkeer en Waterstaat is in elk geval in 2007 het aantal incidenten gegroeid. In 2007 kreeg 65 procent van de chauffeurs en conducteurs in het stads- en streekvervoer één of meer keren te maken met bedreiging, diefstal en mishandeling tegen 56 procent in 2006. De frustratie van reizigers door rituitval of te volle bussen speelt hierin mee.⁴⁸ Tussen 2002 en 2006 was er een daling.⁴⁹ Uit de personeelsmonitor van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer blijkt dat chauffeurs al over 2006 een lager oordeel geven. Bedreiging en mishandeling blijken re-

⁴⁶ Een chauffeur is zelfs eens ontslagen omdat hij wel optrad tegen zwartrijders.

⁴⁷ Arbeidsinspectie, 'Agressie en geweld in het openbaar vervoer 2006'.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld 'Zwartboek Arriva Waterland over dienstregeling ingaande 9 december 2007', van FNV Bondgenoten, februari 2008.

⁴⁹ Zie 'Veiligheidsbalans 2007'.

⁵⁰ KpVV, 'Sociale veiligheid van het personeel in het stads- en streekvervoer', juli 2007.

latief vaker in de vier grote steden plaats te vinden.⁵⁰ Daar heeft nog geen aanbesteding plaatsgevonden, maar vinden wel bezuinigingen plaats met het oog op een eventuele verkoop van de gemeentebedrijven of de komst van aanbesteding.

Op treinen van Arriva, Veolia en Connexion is de conducteur verdwenen. Op de risicovolste tijden (vrijdag en zaterdagavond) kan er wel standaard een goedkopere toezichthouder (BOA, Buitengewoon Opsporingsambtenaar) meerijden. Op andere tijden is het willekeurig. Ingezet wordt op camera's. Deze maatregelen zijn wel nuttig als aanvulling op een conducteur, maar op zichzelf genomen te beperkt.

Het is een vreemde zaak dat de OV-bedrijven verantwoordelijk worden gesteld voor de sociale veiligheid. Vervoermiddelen in het OV moeten worden gezien als een onderdeel van de openbare ruimte. De overheid is daarin verantwoordelijk voor een goede orde en moet die op eigen verantwoordelijkheid handhaven. Hierbij moet de politie betrokken worden. Daarvoor moet zij de nodige middelen verstrekken. Die kunnen per gemeente en van jaar tot jaar verschillen door specifiek lokale omstandigheden.

1.10 Dienstverlening

Bij de vereisten in het bestek voor de dienstverlening buiten het vervoer zelf ligt de nadruk op informatie. Daarin zijn ook verbeteringen aangebracht in afgelopen jaren. Zowel bij aanbestede gebieden als in de grote steden met een eigen bedrijf is in informatievoorziening geïnvesteerd. Nieuwe technische ontwikkelingen maakten dit mogelijk.

Het gebeurt echter ook dat OV-autoriteiten geen belangstelling tonen. Zo had Connexion vóór de aanbestedingsplicht geïnvesteerd in een halte-omroep-systeem. Maar bij de aanbesteding in de stadsregio Utrecht wilde het bestuur van de BRU niet apart voor het gebruik betalen, met als gevolg dat het niet gebruikt wordt.

De wisseling van vervoerder geeft ook problemen. Een voorbeeld.

In Den Bosch was er een Reiziger Informatiesysteem bij het busstation over vertragingen. Het was door de gemeente in 1998 ingevoerd voor de BBA. Na de privatisering van de BBA in 2000 is het systeem niet meer gebruikt. De provincie had dit niet geëist en de BBA was niet van zins de kosten voor eigen rekening te nemen. Met de komst van Arriva in 2007 is het systeem niet eens bruikbaar meer omdat de bussen van Arriva geen apparatuur hebben die bij het bestaande systeem passen.

In Limburg liet de nieuwe vervoerder Veolia lange tijd een vuilniszak hangen over de halteborden van de vorige vervoerder totdat ze een eigen nieuw ontworpen haltepaal kon neerzetten. Tot die tijd waren de reizigers verstoken van informatie over de reistijden. De palen zijn vervolgens afgekeurd, zodat de ellende voortduurde. Veolia verstreekte in Limburg evenmin informatie bij haltepalen op de tijdelijk opgeheven route bij omwegen voor wegwerkzaamheden. Dat deed de vorige vervoerder, Hermes, wel.

Vroeger zag men bij haltes ook vaker een plattegrond van de nabije omgeving van een halte. De verantwoordelijkheid hiervoor lag bij de vervoerbedrijven in opdracht van gemeenten. Het lijkt er op dat over deze verantwoordelijkheid nu onduidelijkheid bestaat.

Een zwak punt blijft voortdurend de informatie over vertragingen en aansluitingen onderweg. Het is het laagst scorende item in de OV-klantenbarometer.⁵¹ Dit probleem wordt verergerd doordat steeds meer gebruik wordt gemaakt van uitzendkrachten. Die chauffeurs hebben weinig lijnenkennis.⁵² Ze kunnen niet vertellen bij welke halte het best kan worden uitgestapt en ook niet helpen hoe verder naar een bestemming te gaan bij een uitstaphalte. Evenmin is er veel kennis van andere lijnen en aansluitingen. Er is wel iets te verhelpen met nieuwe elektronische voorzieningen, maar voor veel mensen is het handiger om een mens met kennis van zaken aan te kunnen spreken.⁵³ Het probleem van informatie speelt nog sterker op plaatsen waar bussen van verschillende bedrijven langs komen. Zij houden elkaar niet op de hoogte. Zelfs de reguliere tijden van een dienstregeling worden niet vanzelfsprekend aan elkaar doorgegeven. Het komt voor dat chauffeurs de boekjes zelf moeten kopen.

Tot slot: Krappe dienstroosters maken het de chauffeurs lastig om reizigers te helpen, want dat kost tijd. Dat kan er zelfs toe leiden dat mensen met een kinderwagen of rollator niet geholpen worden. Offertes kunnen ook meer beloven dan wordt waargemaakt. In Lelystad had Connexion bijvoorbeeld bij de aanbesteding beloofd een systeem in te voeren over de reële te verwachten aankomst van bussen op halteplaatsen. Dit systeem bestaat al in meerdere steden. Als er een vertraging is kan de reiziger dat zien. Na de gunning is echter de dienstregeling in klokken op de haltes geprogrammeerd, wat goedkoper is. De klokken geven niet de werkelijke aankomsttijd aan als er een vertraging is of een bus uitvalt. In Limburg was door Veolia hetzelfde beloofd voor aanvang van de concessie. Het duurde ruim een jaar voor dat het er eindelijk kwam.

Lokale oplossingen nodig

Een ander probleem is de centrale aansturing van bussen.⁵⁴ Dit lijkt technisch gezien handig en efficiënt doordat op de verkeersleiding bezuinigd kan worden. Het praktische nadeel is steeds dat relevante detailinformatie op lokaal niveau verloren raakt, hetzij door bezuinigingen op dat niveau, hetzij door 'ruis' in de communicatie.⁵⁵ Slimmere oplossingen op lokaal niveau worden zo gemist met de nodige frustraties voor de lokaal betrokken mensen. Bij gelijktijdige verstoringen in meerdere rayons raakt de centrale ook gauw overbelast. Hetzelfde is te zien bij de NS waar ook zoveel bij de centrale verkeersleiding is ondergebracht dat op stations vreemde dingen gebeuren. In principe kunnen bussen mede gevolgd worden op computers op locatie. Dat staat haaks op de bezuinigingsdoelstelling en is een zaak van vertrouwen geven aan lagere echelons, wat niet goed past in een autoritaire organisatie.

Te weinig aandacht is er voor verkooppunten voor de kaartverkoop. OV-bedrijven zijn bezig door sluiting van OV-winkels op deze voorziening te bezuinigen. Een praktisch nadeel hiervan is dat reizigers vaker kaartjes bij de chauffeur moeten kopen wat tot oponthoud leidt. De NS bezuinigt mee door op loketten geen strippenkaarten meer te verkopen. Op spoortrajecten verdwijnen voorzieningen op de kleine stations sinds die lijnen verzorgd worden door de grote busmaatschappijen. De NS zorgt niet meer voor automaten op het regiospoor en de busmaatschappijen nemen deze zorg niet vanzelfsprekend over.⁵⁶ Ook de stations worden niet meer onderhouden. In treinen verdwijnen conducteurs zonder dat de reizigers daarom hebben gevraagd. De machinist moet er nu op toezien. Dit brengt risico's mee voor de veiligheid en maakt het onmogelijk om informatie te vragen.

⁵¹ Meer over deze barometer in hoofdstuk 4.

⁵² Het komt zelfs voor dat een chauffeur hulp nodig heeft van ervaren reizigers.

⁵³ Enige hulp is tegenwoordig mogelijk door via internet routes uit te printen. Dit vereist wel dat men er tijdig over beschikt en er mee overweg kan. Dat kan lang niet iedereen. Informatie via 92-92ov.nl blijkt nogal eens onbetrouwbaar. Een nieuw middel is het gebruik van een TomTom voor voetgangers. Dit vereist technische handigheid, en er zijn kosten aan verbonden. Bij verlies of vergeetachtigheid is men toch op de chauffeur aangewezen.

⁵⁴ Arriva in Heerenveen, Connexion in Nieuwegein en Veolia in Sittard.

⁵⁵ Voor chauffeurs schept dit ook een veiligheidsrisico in noodsituaties, bijvoorbeeld bij bedreigingen door reizigers die agressief worden door vertragingen en ritueel.

⁵⁶ Op het traject Heerlen - Aken doet zich de bijzonderheid voor dat op de nieuwe stations wel automaten door de Bundesbahn geplaatst zijn maar niet door Veolia.

56 Op het traject Heerlen – Aken doet zich de bijzonderheid voor dat op de nieuwe stations wel automaten door de Bundesbahn geplaatst zijn maar niet door Veolia.

Langs elkaar heen werken: voorbeelden

- Geen uitwisseling van informatie: In Wageningen staat een informatiepaneel. Vroeger, in de tijd van Connexion en Hermes, stonden hier alle buslijnen en tijden vermeld. Sinds de komst van Arriva en Stadsvervoer Nederland is het paneel leeg.
- De spoorlijn van Dordrecht naar Geldermalsen (Merwede-Lingelijn) wordt sinds januari 2007 door Arriva geëxploiteerd. Het omroepsysteem en de meldpalen vallen nog onder de NS. Het gevolg is gebrek aan informatie. Arriva legt de verantwoordelijkheid bij NS. De vraag is of dit wel klopt daar hiermee kosten worden vermeden. De NS acht zich niet meer verantwoordelijk.
- De scholengemeenschap Prinsentuin in Halsteren heeft veel leerlingen uit Tholen. Na de verplaatsing van de school is de oorspronkelijke directe verbinding weggefallen. Veolia en Arriva willen dit niet oplossen door de dienstregeling op elkaar af te stemmen. De lokale overheden moeten opdraaien voor een onpraktische regeling met fietsen op een deel van de route.

Interpretatie van regels

Door de afstand die is geschapen tussen het OV-bedrijf en de OV-autoriteit moet bij aanbesteding veel op papier geregeld worden. Er is immers geen directe aansturing meer mogelijk. Over regels wordt al gauw binnen OV-bedrijven gemopperd: Ze zouden te star zijn, of te veel dichtgetimmerd. Zij zouden daardoor slimme oplossingen in een bijzondere situatie 'onmogelijk' maken. De werkelijkheid is echter niet zo eenduidig te interpreteren. OV-bedrijven kunnen starre regels voor eigen voordeel benutten, terwijl het voor de reiziger onaantrekkelijk is. Naar de reiziger toe wordt het eigen beleid verdedigd door de zwartepiet naar de OV-autoriteit toe te spelen. De vraag is echter of de OV-autoriteit wel geraadpleegd is. En zo ja, of die wel met toestemming van het OV-bedrijf af kon wijken van de letterlijke tekst van de regels in het bestek. Beide partijen zijn er immers juridisch aan gebonden. In vorige paragrafen is te zien dat de OV-bedrijven er geen been in zien om afspraken niet na te komen. Ook niet regels van de verkeersinspectie. Dus als zij zich met gejammer beroepen op regels moet men zich afvragen of er geen eigen belang in het spel is, dat deze keer tot brave volgzzaamheid aanleiding geeft.

Bezoek aan Het land van Ooit

Het ging om een verkiezingsevenement van de SP in 2006 met een grote toestroom van reizigers. Hierover is geen contact geweest met het provinciebestuur. De regel schrijft voor dat er versterkingsritten moeten worden gereden. Veolia was van te voren door de organisator op de hoogte gebracht van de extra vervoersbehoefte en had zich er op voorbereid. Met de extra ritten ging men echter de gebruikelijke route volgen door de dorpen in plaats van de snelste weg te nemen. Dit zou niet nodig geweest zijn als aan de reizigers bij begin- en eindpunt gemeld was dat de extra bussen de snelste weg zouden kiezen. Deze keuze van Veolia brengt een hogere omzet met zich mee, maar laat de bezoekers van het evenement onnodig lang reizen.

1.11 Conclusie

Alles bij elkaar genomen moet worden geconcludeerd dat de invoering van concurrentie door de openbare aanbesteding in het geheel niet vanzelfsprekend tot een verbetering van de kwaliteit voor een lagere prijs leidt. Een oordeel dat alleen afgaat op de groei van het aantal DRU's gaat voorbij aan allerlei vervelende neveneffecten. Rituitval is een veel voorkomende narigheid. Bussen en busjes zijn nogal eens te vol. De lijnvoering is voor veel reizigers bepaald niet optimaal, in het bijzonder in dunbevolkte gebieden. De regio-taxi is voor veel mensen een verre van gelukkig alternatief. De informatievoorziening is meer achteruit dan vooruitgegaan. Positief is dat er veel nieuw materieel is gekomen, maar op schoonmaak wordt bezuinigd en de vraag hoe lang dit materieel goed blijft, staat nog open.

De reiziger blijkt in wezen niet centraal te staan maar rendementsoverwegingen voor het OV-bedrijf. De overheden (de verantwoordelijke politici) willen wel meer, maar laten de kosten prevaleren.



Hoofdstuk 2 **Maatschappelijke doelen van het OV**

Met zoveel nadruk op efficiëntie, marktwerking en DRU's wordt al gauw vergeten dat het openbaar vervoer een aantal belangrijke maatschappelijke functies vervult. Om te bepalen of marktwerking en aanbestedingen een succes of niet zijn, is het goed die maatschappelijke doelen op een rijtje te hebben. 'Kosten en baten' moeten niet alleen financieel worden opgevat.

2.1 Mobiliteit

In de huidige samenleving met veel grote afstanden tussen huis en alle mogelijke reisdoelen (werk, publieke instellingen, winkels plus horecagelegenheden, recreatie, familie of vrienden), is mobiliteit een elementaire levensbehoefte geworden. Veel mensen beschikken echter niet over een auto of kunnen er niet over beschikken. Leeftijd, handicaps, laag inkomen, inbeslagneming rijbewijs en persoonlijke voorkeuren voor ander vervoer zijn hier oorzaken van. Een auto kan ook tijdelijk niet beschikbaar zijn. Er zijn dus allerlei sociale redenen die het nodig maken om over het alternatief van het OV te kunnen beschikken. Hier ligt de primaire reden voor de instandhouding van openbaar vervoer door de overheden.

De mobiliteit via het openbaar vervoer hangt in de eerste plaats af van aanwezige vaste lijnen, hun begin-eindtijd, frequenties, halte-afstanden of van taxi-achtige vormen van vervoer. Een goede tweede is de prijs van een rit. Dit is vooral van belang voor mensen met een smalle beurs, maar ook voor hen die over een auto beschikken, de zogenoemde keuzereizigers. Een derde gezichtspunt is het comfort. Voor gehandicapten gaat het tevens om technische eisen aan vervoermiddelen, opstapplaatsen en om afstanden naar haltes. Verder moet het vervoer betrouwbaar zijn.

Vanwege de uitvoeringskosten is het nodig dat de overheid financieel bijspringt in de exploitatie van het OV. Anders zijn er te hoge financiële drempels voor veel mensen die er op aangewezen zijn, of is het niet

57 Meer over de OV-klantenbarometer is te vinden in 4.2.

aantrekkelijk voor de keuzereiziger. Het belang van de hoogte van tarieven blijkt bijvoorbeeld uit de OV-klantenbarometer,⁵⁷ die signaleert dat reizigers over de tarieven niet tevreden zijn.

De hoogte van de subsidies is een zaak van politieke keuzes. Die keuzes worden vastgelegd in een begroting en in een minimumprogramma voor de bereikbaarheid van woonkernen, dorpen en belangrijke instellingen. De een of de andere keuze heeft direct gevolgen voor de exploitatie (de omzet) van een OV-bedrijf. Hier ligt in de private markt een structureel knelpunt, vooral bij bezuinigingen door de overheid. En daar was het bij de invoering van de Wet personenvervoer om te doen.

Het OV-bedrijf moet in een private markt aan gangbare rendementseisen voldoen. Deze extra kosten moeten uit de bedrijfsvoering worden gehaald. Naast de bezuiniging op personeelskosten of de verkoop van vastgoed gaat het vooral om het wegsnijden van de minst rendabele onderdelen. Voornamelijk in dunbevolkte gebieden. Dat druist in tegen de algemene doelstelling van het OV. Een OV-autoriteit kan strikte minimumeisen stellen, maar de verleiding blijft groot om hier de hand mee te lichten, zowel bij het OV-bedrijf als bij de toezichthoudende overheid. In hoofdstuk 1 hebben we gezien dat de reiziger niet centraal staat.

2.2 Doorstroming, milieu en verkeersveiligheid

De doorstroming van het verkeer wordt een steeds nijpender probleem. Door het gestegen auto- en vrachtverkeer in recente jaren is de congestie op de wegen sterk toegenomen. Er kunnen wel meer wegen aangelegd worden, of bestaande wegen verbreed worden, maar dat lokt weer meer privaat verkeer. De uitbreiding van het wegennet en het onderhoud brengen veel kosten met zich mee. Ruimte is echter schaars in Nederland. Meer ruimte voor wegen beperkt de ruimte voor ander gebruik van de grond en draagt bij aan het stijgen van de grondprijzen. Dit brengt ook extra kosten met zich mee.

Het OV zou een bijdrage moeten leveren door veel mensen te vervoeren die anders met de auto reizen. Daarvoor moet het echter betrouwbaar, vlot en in prijs aantrekkelijk zijn. Ook moet de lijnvoering slim ingericht worden. Mede ten behoeve van de doorstroming is in afgelopen jaren veel aandacht gegeven aan het OV in stedelijke gebieden en tussen steden. De groei van frequenties en lijnen in die gebieden heeft tot een groei van het aantal reizigers geleid. Dit is op zichzelf beschouwd prima, maar gaat thans ten koste van het vervoer in dunbevolkte gebieden. De OV-autoriteiten slaan overigens door in het strekken van lijnen. De vlotte doorstroming die keuzereizigers tussen grote kernen moet verleiden de bus te nemen gaat ten koste van de reizigers in de kleine kernen. Die zullen dus eerder de auto nemen als ze die hebben. Ook de sociale doelstelling komt in het gedrang.

De groei van het OV en een vlottere doorstroming kunnen bijdragen aan een vermindering van uitlaatgasen. Er zijn dan minder personenauto's op de weg en er hoeft minder afgeremd en opgetrokken te worden. Daar bovenop is milieuwinst te behalen met technische maatregelen. Het is opmerkelijk hoe tuk de OV-autoriteiten er op zijn om bij aanbestedingen hogere eisen te stellen aan de uitstoot van uitlaatgassen van de bussen. Op de afschrijvingstijd van het bestaande materieel wordt niet meer gelet. Van private bedrijven wordt verwacht dat zij dit wel even kunnen fiksen. Dit gebeurt uiteindelijk wel, maar er treden ook verslechteringen op in beginperioden. (Zie paragraaf 1.6 en 1.7.) Op langere termijn is te verwachten dat er meer gebreken optreden.

Een ander voordeel ligt in de verkeersveiligheid. Bussen voor het OV zijn relatief minder bij ongelukken betrokken dan auto's. Wie een glaasje op heeft of om andere redenen niet goed in staat is te rijden zou voor het OV moeten kunnen kiezen. Dit speelt vooral in de late avond en in de nacht. Verkeersongelukken zijn een kostbare zaak voor de samenleving en brengen veel persoonlijke drama's met zich mee.

2.3 Economie, kosten

Met het oog op bezuinigingen op de rijksbegroting wordt vooral gekeken naar de kosten van het openbaar vervoer, en worden deze kosten voornamelijk afgezet tegen enkele maatschappelijke doelen waaraan in de politiek meer of minder gewicht wordt toegekend. Over het hoofd wordt gezien dat het openbaar vervoer ook bijdraagt aan de economie. Dit is in afgelopen jaren vooral onder de aandacht gebracht door Michel van Hulten⁵⁸ die aan voorbeelden uit het buitenland laat zien dat goedkoop of zelfs gratis openbaar vervoer goed is voor de economie. Om dat te zien moet nader bekeken worden wat de gevolgen zijn van de groei in mobiliteit van mensen die meer of minder op het openbaar vervoer zijn aangewezen. De baten hiervan zijn echter niet zichtbaar op de rijksbegroting van Verkeer en Waterstaat of op begrotingen van lagere overheden. De blik is eenzijdig gericht op de kosten.

Laten we hier enkele perspectieven bekijken.

- a) De groei in mobiliteit van mensen die op het OV zijn aangewezen kan er toe leiden dat er meer gewinkeld wordt, meer horeca en recreatie- en cultuurvoorzieningen wordt bezocht. Dit leidt direct al tot extra belastinginkomsten voor het Rijk, maar kan ook meer vreugde geven aan het leven van betrokken mensen. Dit bevordert de gezondheid, en kan er toe leiden dat ook de kosten voor de gezondheid dalen.
- b) Meer bezoek aan familie en kennissen kan meer levensvreugde geven die de gezondheid bevordert. In de Vlaamse gemeente Hasselt werd zelfs de ervaring opgedaan dat zieken die vaker bezocht konden worden eerder genazen. In het ziekenhuis daalde het gemiddelde aantal ligdagen per zieke met één dag.
- c) Gratis openbaar vervoer kan werklozen helpen eerder een baan te vinden doordat ze makkelijker op reis kunnen gaan om ergens binnen te stappen, of om scholing te volgen. In het bijzonder zijn mensen met een lage opleiding hiermee gebaat.⁵⁹ Ook mensen met een baan kunnen makkelijker een cursus gaan volgen.
- d) Vrijwilligerswerk zou men kunnen steunen met gratis openbaar vervoer. De kosten van het OV worden ruimschoots vergoed door het vrijwilligerswerk. Het is ook een blijk van waardering van de samenleving die mensen kan stimuleren vrijwilligerswerk op zich te nemen.
- e) Asielzoekers kunnen makkelijker kennis nemen van de Nederlandse samenleving, en dus eerder integreren als zij vrij kunnen reizen. In het bijzonder speelt dit als ze het Nederlanderschap toegekend krijgen.
- f) In België is gebleken dat de groei van het openbaar vervoer er uiteindelijk toe leidt dat er minder hoeft te worden geïnvesteerd in wegen. Dit is een kostenbesparing.
- g) Dorpen en kleine steden worden leefbaarder als zij makkelijker bereikbaar zijn en hun inwoners

⁵⁸ Bijvoorbeeld de brochure "Gratis' openbaar vervoer, een politieke keuze", september 2006. Zie ook www.gratisopenbaarvervoer.nl. Van Hulten is oud-staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

⁵⁹ Zie hierover Binnenlands Bestuur 3 februari 2008. In Rotterdam zijn successen bereikt met gratis strippenkaarten.

⁶⁰ Deels ook werknemers in gesubsidieerde instellingen.

⁶¹ Het streven was in 2000 dit percentage van 37 % op 50 % te brengen.

⁶² Zie het antwoord van Gedeputeerde Staten op schriftelijke vragen van de SP-fractie, november 2007.

⁶³ De provincies Groningen en Drenthe hebben hun taken uitbesteed aan een zelfstandig bureau. Dit bureau kost ongeveer 3 miljoen euro per jaar, monitoring inbegrepen.

makkelijker op reis kunnen gaan. Steden met een centrumfunctie hebben er baat bij dat zij goed bereikbaar zijn met het openbaar vervoer.

h) Bij gratis OV kunnen reizigers sneller instappen en wordt zo reistijd gewonnen. Dit geldt ook voor goedkope abonnementen.

Samengevat kan men stellen dat de voordelen van het openbaar vervoer voor de samenleving nog beter tot gelding komen als de ritprijs makkelijk betaalbaar is en liever nog gratis is.

Kostendekkingsgraad

De overheid draagt direct en indirect in hoge mate bij aan de kosten van het OV. Naast de subsidie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn er ook subsidies van het Ministerie van Onderwijs (onder andere OV-studentenkaart) en subsidies van het Ministerie van Sociale Zaken (doelgroepenvervoer). Verder zijn er reiskostenvergoedingen voor ambtenaren⁶⁰ bij alle overheden en bestaat nog het reiskostenforfait bij de inkomstenbelasting! Deze vergoedingen zijn ingesteld om het woon-werkverkeer of het woon-studieverkeer te bevorderen. Bij de studie wordt zo bespaard op huisvesting, en bij de arbeid worden vraag en aanbod van werknemers verruimd. Dit zijn al langer bekende economische voordelen, maar moeten toch maar weer eens genoemd worden.

Zonder de hierboven genoemde bijdragen zouden veel lijnen verdwijnen en zouden veel mensen verstoppen raken van vervoersmogelijkheden. Het laat zien dat men niet blind kan varen op de kostendekkingsgraad van het OV, een maatstaf dat het Ministerie van V&W hanteert. Daarin gaat het alleen om het percentage van de reizigersopbrengsten in de som van subsidies aan de OV-bedrijven en de reizigersopbrengsten. Dat is veel te beperkt.⁶¹ Een hogere ritprijs zou kunnen leiden tot een hogere kostendekkingsgraad en dus een lagere subsidie, maar verhoogt andere bijdragen van de overheid aan de reiskosten c.q. de belastingkorting. Daling van het aantal lijnen kan leiden tot lagere subsidiekosten, maar leidt zeker ook tot hogere reiskostenvergoedingen voor het autogebruik. Ook moeten er meer kosten worden gemaakt voor aanleg en onderhoud van wegen. En helaas voor de gevolgen van meer verkeersongelukken. De begrotingssystematiek van het Rijk laat deze samenhang onvoldoende zien.

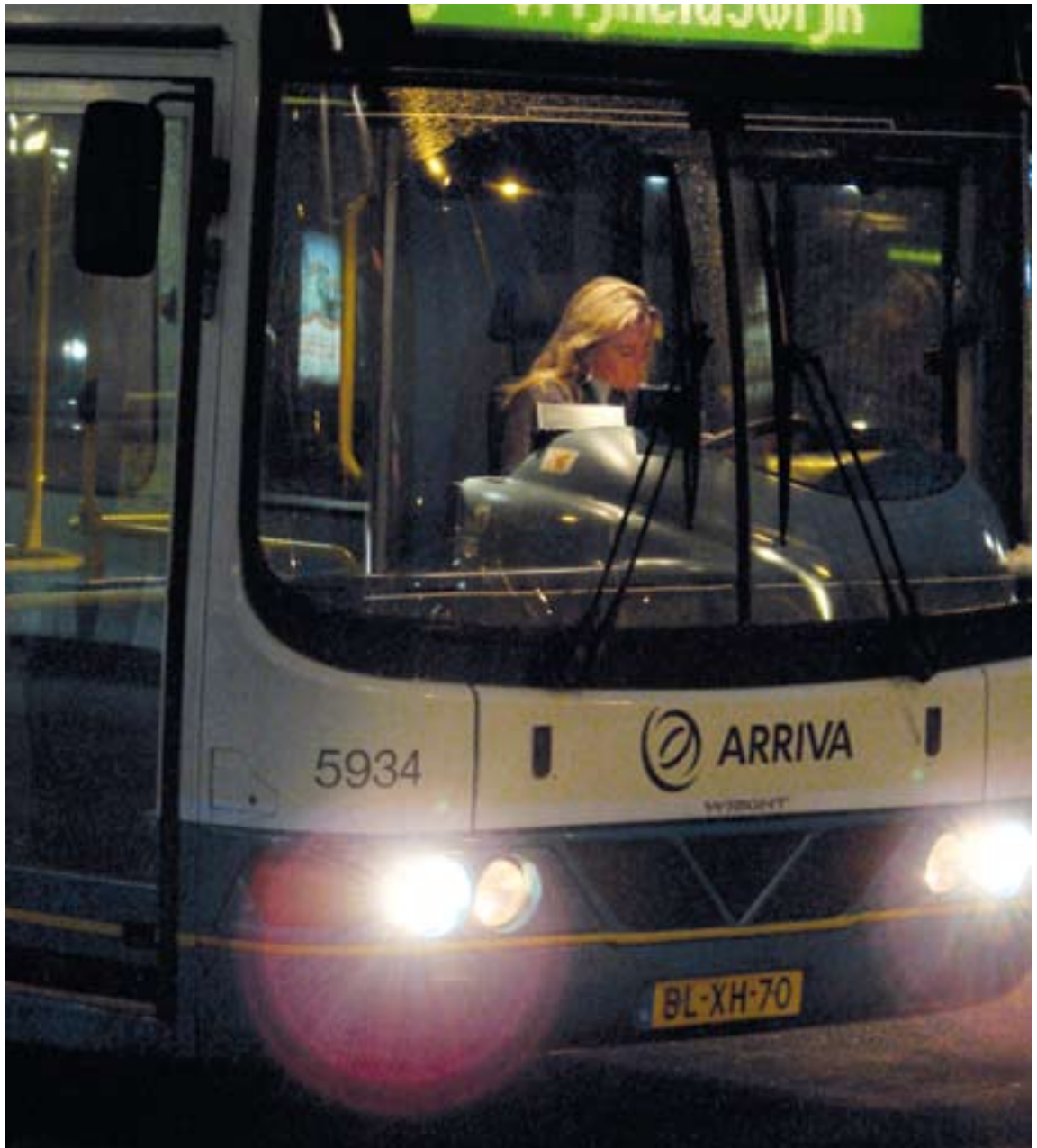
Het systeem van aanbesteding brengt ook flinke kosten met zich mee die niet zichtbaar zijn in de kostendekkingsgraad. Het gaat in de voorbereiding al om enkele tot vele honderdduizenden euro's bij de overheden en de OV-bedrijven. In Limburg is bijvoorbeeld voor de aanbesteding in 2006 alleen al aan kosten voor externe ondersteuning € 887.000 uitgegeven.⁶² Inclusief de ambtelijke kosten belopen de uitgaven ongeveer een miljoen euro. Over 12 provincies en 7 kaderwetgebieden gerekend komt men in totaal op een orde van grootte van 15 à 20 miljoen uit.⁶³ Deze kosten kunnen uitgesmeerd worden over de concessieperiode, variërend van 6 tot 8 jaar voor de bussen en 10 tot 15 jaar voor de treinen. Maar er zijn voor de overheden ook kosten na de gunning. Die zitten in de overleggen, de monitoring, in externe adviezen en eventueel in proceskosten. Als overheden minder ondersteuning inkopen lopen de ambtelijke kosten op. Soms zal het werk overgedaan moeten worden als er iets mis gaat bij de aanbesteding, zoals in Noord-Brabant in 2005-2006. Of er komt geen inschrijving, zoals in 2007 bij drie Waddeneilanden. De kosten van de vervoerder, boetes inbegrepen, werken door in de bedrijfsvoering; die van de overheden zitten min of meer zichtbaar in de begroting. Al deze kosten blijven buiten beeld als men alleen kijkt

naar de betalingen aan de OV-bedrijven, c.q. de subsidies van het Rijk. In economisch jargon gaat het om transactiekosten. Zonder aanbesteding moet ook werk verricht worden op ambtelijk niveau, maar er vindt dan geen dubbel werk plaats bij bedrijf en overheid, en er is geen dreiging van processen.

De kostendekkingsgraad zou men moeten berekenen vanuit het totaal aan uitgaven en opbrengsten. Een dergelijke berekening is niet beschikbaar. Het is zelfs niet goed bekend wat de totale subsidiekosten zijn voor het OV. Vermoedelijk is het in de buurt van € 7 miljard, waarvan minder dan 3 miljard aan reizigersopbrengsten.⁶⁴ Dus zonder reiskostenvergoedingen wordt al rond 60 procent door de overheden betaald. Vermoedelijk zal na een volledige berekening, waarbij ook naar de kosten voor infrastructuur en gezondheidszorg wordt gekeken, blijken dat het gehanteerde begrip kostendekkingsgraad van geringe betekenis is gezien het maatschappelijke belang van het OV. Tegen deze achtergrond komt de discussie over het belang van openbaar vervoer en van goedkoop of zelfs gratis stads- en streekvervoer in een ander daglicht te staan.

2.4 Conclusie

De fixatie op subsidiekosten en het bedrijfseconomische rendement verhindert het op waarde schatten van het belang van het OV in de volle breedte. Beschikbaarheid, betrouwbaarheid en toegankelijkheid zouden voorop moeten staan. De formule voor de kostendekkingsgraad is te beperkt om tot een goede afweging te komen van kosten en baten.



Hoofdstuk 3 **Personeelsbeleid en efficiency**

Het is gebruikelijk om bij sociale doelen van het OV alleen te denken aan de beschikbaarheid, de toegankelijkheid en de prijs. In hoofdstuk 2 is het belang van deze gezichtspunten onderschreven, maar nodig is ook aandacht te hebben voor goede arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden voor het personeel. Dit geldt niet specifiek voor het OV en is er niet het doel van, maar hoort er zeker wel bij. Arbeid is meer dan een kostenfactor. Goed personeelsbeleid is een waarde op zich, maar is ook in het belang van de reizigers. Dit hoofdstuk gaat hier nader op in.

3.1 Kostenbeleid

In de Wet personenvervoer zijn artikelen (37 en 38) opgenomen over het personeel van de vervoerbedrijven. De bepalingen houden in dat het personeel dat bij een concessie hoort met behoud van de arbeidsvoorwaarden overgenomen moet worden door een nieuwe vervoerder als die de aanbesteding wint. Deze eis gold tot 2010, maar met de Tweede Kamer is afgesproken de bescherming van het personeel permanent te maken.

In de praktijk gaat het vooral om de chauffeurs, daar zij het hart vormen van de OV-diensten. Personeelsleden in ondersteunende diensten zoals het kantoor zijn minder zeker van hun baan of arbeidsrechten, met uitzondering van de topmanagers. OV-bedrijven moeten zich verder houden aan CAO-bepalingen, in het bijzonder de CAO voor chauffeurs. Dit staat ook in aanbestedingsdocumenten. In de praktijk blijken de meeste politieke partijen in de provinciebesturen niet verder te willen gaan. De aandacht is beperkt tot de klantvriendelijkheid. Ze miskennen daarmee dat de CAO geleidelijk uitgekleed kan worden door machtsverschuivingen tussen werkgevers en werknemers. Ze miskennen ook dat de werknemers in bedrijven meer rechten kunnen hebben opgebouwd dan in een CAO is vastgelegd. Dit geldt in het bijzonder voor chauffeurs die vroeger onder een stads-CAO vielen. Een overheid die de arbeidsverhoudingen als een zaak van de bedrijven zelf beschouwt, neemt een groot risico voor de kwaliteit van het OV. Het personeelsbeleid heeft een grote invloed op de kwaliteit en op de veiligheid van het OV.

⁶⁵ In ritkilometers, DRU's of in reizigerskilometers gemeten.

⁶⁶ Ultimo ratio is gratis arbeid in deze benadering het meest efficiënt. Efficiency en prijsvorming worden zo door elkaar gehaald.

⁶⁷ Hoe een en ander in de praktijk gaat kan men onder andere lezen in 'Zwartboek Arriva Waterland over dienstregeling ingaande 9 december 2007', van FNV Bondgenoten, februari 2008.

⁶⁸ N.B. Dit wordt bedacht door mensen die zelf op een kantoor alle ruimte hebben.

⁶⁹ Bijvoorbeeld in de stad Utrecht. Er is te weinig controle op van de verkeersinspectie.

Daar de personeelskosten het merendeel uitmaken van de kosten van het OV is een beleid gericht op bezuiniging bij uitstek gericht op vermindering van de personeelskosten. Dit is ook de hoofdreden geweest voor de liberalisering van het OV, zij het niet officieel. Van 'de markt' werd officieel verwacht dat zij bedrijfs-economisch gezien 'efficiënter' kon zijn. Als maat voor de efficiency gold de hoeveelheid vervoer⁶⁵ gedeeld door de kosten. Populair gezegd: meer waar voor minder geld. In deze benadering is geen aandacht voor de mensen die de OV-diensten leveren. Ze vormen samen slechts de 'factor arbeid'. En hoe goedkoper deze factor is hoe efficiënter het productieproces wordt geacht te zijn.⁶⁶ Het gevolg is dat onverschilligheid de norm is geworden met betrekking tot de mensen die in het uitvoerende werk betrokken zijn. De praktijk leert dat de directies van de drie grote OV-bedrijven in het streekvervoer zich voortdurend bezighouden met allerlei handigheidjes om op personeelskosten, vooral die van chauffeurs, te bezuinigen.⁶⁷

Gesjacher in het personeelsbeleid

Om het bedrijfsrendement te verhogen worden allerlei middelen toegepast om op de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden van het personeel te bezuinigen. In eigen termen gaat het om een verhoging van de productiviteit. Uit gesprekken kwamen een reeks voorbeelden naar voren die hieronder (niet uitputtend) op een rijtje zijn gezet.

1. Pauzes tijdens de dienst worden zoveel mogelijk afgeschaft en bekort. Dit beperkt de mogelijkheid om uit te rusten en gebruik te maken van sanitaire voorzieningen. Er is zelfs met een stopwatch bekeken hoe lang men moet lopen naar een voorziening. De tijd om op de wc te zitten wordt zo laag mogelijk geschat.⁶⁸ Er wordt geen rekening mee gehouden dat door vertragingen al pauzes ingekort kunnen raken.
2. Op- en afstaptijden van chauffeurs zijn ingekort. Er is geen tijd meer om na te gaan of alles met de bus in orde is en de bus dan nog op orde te brengen. Er is ook geen tijd om de nodige informatie op te doen voor de nieuwe rit.
3. Er wordt veel meer gewerkt met gebroken diensten, waarbij het bedrijf er voor zorgt dat de tussentijd te groot is om als pauze te moeten worden uitbetaald. Voor de chauffeur is die 'vrije tijd' echter wel verloren tijd.
4. Nieuwe chauffeurs krijgen vaak geen volledige baan aangeboden, maar een lager aantal uren. Er wordt zelfs gewerkt met nul-urencontracten. Dat kan een bezuiniging opleveren doordat er dan geen ATV-uren verschuldigd zijn. Het nodigt ook chauffeurs uit veel overwerk te doen op voorwaarden van de baas. Er zijn voorbeelden van chauffeurs die hierdoor eigenlijk een anderhalve baan hebben, dus extra goedkoop zijn. Herhaaldelijk leidt dit er toe dat het rijtijdenbesluit niet wordt nageleefd.⁶⁹ Het beleid heeft ook gevolgen voor de pensioenvoorziening. Voor overwerk hoeft namelijk geen premies te worden betaald. Ouder personeel met een hoger inkomen wordt zoveel mogelijk weggewerkt.
5. Er wordt veel gewerkt met uitzendkrachten die een willekeurig aantal uren in dienst komen. Zij

bouwen veel minder pensioenrechten op⁷⁰ en zijn daarin goedkoper voor het OV-bedrijf. Daartegenover staan wel de winstmarge voor het uitzendbureau en de extra organisatie- en inwerkkosten. Het voordeel ligt vooral in het kunnen manipuleren met het aantal diensturen, diensttijden en vervolcontracten. Er wordt geen perspectief geboden op een vaste baan. Daar jonge uitzendkrachten veelal eerst geschoold moeten zijn tot chauffeur door de uitzendbureaus zijn ze gedwongen 1,5 jaar in dienst van zo'n bureau te blijven. Daarna is het zeer de vraag of ze wel een baan als chauffeur kunnen krijgen. Het kan evengoed weer uitzendwerk worden in een andere concessie. Arriva bezit zelfs een eigen uitzendbureau, zodat het bedrijf langs die weg belangstellenden op een goedkope manier afhankelijk maakt.

Chauffeurs van touringcarbedrijven die ingehuurd worden zijn ook goedkoper. Controle op de uitbetaling van de OV-CAO is er niet. Evenmin op de vergunningen.

6. Scholing van mensen die in dienst zijn moet voortaan hun kosten plaats vinden. Aangetrokken chauffeurs krijgen nog maar een heel korte inwerktijd; vaak voor maar één of enkele lijnen. In Utrecht gebeurt dit sinds de overname van GVVU door Connexxion zelfs voor de dubbelgelede bussen. Het is duidelijk dat dit de veiligheid niet ten goede komt. Vervanging op andere lijnen is lastiger geworden doordat chauffeurs de weg niet kennen. Dit wordt enigszins ondervangen door op palen op de routebordjes op te hangen die de chauffeur de weg moeten wijzen.⁷¹ Bij verkeersdrukke en bij slecht weer is dit gevaarlijk. Het verplichte EHBO-diploma wordt zo minimaal mogelijk (dus goedkoper) ingevuld en als het niet voorgeschreven is niet meer jaarlijks herhaald.⁷² Instructeurs en examinatoren worden dezelfde persoon; dit kost minder en nodigt uit tot een minder strenge beoordeling.
7. Het opnemen van vrije dagen en vakanties is moeilijker gemaakt. Door het gebrek aan reservepersoneel ontstaat er een stuwmeer van vrije dagen, dat op zichzelf al vervelend is voor het personeel, maar ook ruimte biedt voor de directie om er mee te manipuleren. Als er verlof wordt aangevraagd wordt dit slechts onder voorbehoud gegeven.
8. Er wordt vrijwel geen rekening gehouden met individuele voorkeuren van chauffeurs voor werktijden.
9. Er is bezuinigd op toezichthouders en ondersteunend personeel.⁷³ Ook op de beveiliging van chauffeurs wordt bezuinigd. Door de centralisering van de verkeersleiding wordt het moeilijker snel lokaal hulp te bieden.
10. Er is bezuinigd op onderkomens, voorzieningen in kantines en eindpuntvoorzieningen voor chauffeurs.⁷⁴
11. Met stallingen in de open lucht is het bij slecht weer lastiger voor chauffeurs om de bus rijklaar te maken terwijl de tijd daarvoor juist is ingekort. Dit leidt tot vertragingen of de chauffeur moet vrije tijd inleveren. Vooral in de winter is er een probleem als bussen eerst ontdooid moeten worden. In het begin van de rit is de bus nog ijskoud, wat ook voor reizigers vervelend is.
12. Er wordt een hoger reistempo verlangd terwijl het verkeer drukker is en er drempels op de weg zijn gekomen. Dit brengt spanningen en gevaren met zich mee. De pauzes om bij te komen zijn echter ingekort.

⁷⁰ Bij uitzend-CAO's bedraagt de premie ongeveer 2,6% tegen ongeveer 20% bij het OV.

⁷¹ Het vergemakkelijkt ook invalkrachten uit andere gebieden op te trommelen. Dit kan ten koste gaan van vrije dagen of handig zijn als in andere concessies minder streng op ritueel gecontroleerd wordt.

⁷² Dit gebeurt als de formuleringen in het bestek niet waterdicht zijn. Bijvoorbeeld door Connexxion in het concessiegebied Salland.

⁷³ Bij een aparte subsidie voor de sociale veiligheid krijgt het OV-bedrijf bijna dubbel betaald voor een rit als de aangestelde toezichthouder als chauffeur wordt ingezet.

Zie ook paragraaf 1.9.

⁷⁴ De directeuren zorgen wel voor een luxe onderkomen voor zichzelf.

⁷⁵ Daarvoor krijgen ze een bonus. Hun opvolgers krijgen weer een bonus voor het repareren van de schade.

⁷⁶ In regie, techniek en onderhoud.

13. De inspraak op het niveau van een concessie is nagenoeg afgeschaft. Er zijn alleen nog ondernemingsraden op centraal niveau. Dat is lastig voor personeelsleden die ver weg wonen.
14. Het kantoorpersoneel is in hoge mate afhankelijk van wisselingen in de concessies. Werknemers moeten nogal eens gedwongen verhuizen om hun baan te behouden. Functieschalen kunnen verlaagd worden waarbij het werk geleidelijk toch weer verzwaard wordt.
15. Managers op het middenniveau worden geconfronteerd met onrealistische 'targets' die hen in conflict brengen met het uitvoerend personeel.⁷⁵

De chauffeur is niet meer het middelpunt van het bedrijf waar de dienstverlening om draait. De directies zijn zichzelf als middelpunt gaan beschouwen om wie de bedrijfsvoering draait. Met als gevolg afbraak van het vakmanschap en de betrokkenheid van chauffeurs. De chauffeur moet alleen maar rijden wanneer het de baas uitkomt en met zo min mogelijk faciliteiten en rustmomenten. Ook contacten met de klanten worden niet op prijs gesteld. De stijl van leiding geven is autocratisch geworden. Werknemers worden tegen elkaar opgezet. Bestaanszekerheid en toekomstperspectief (inclusief pensioenvoorziening) worden zo min mogelijk gegeven door zoveel mogelijk uitzendkrachten in te schakelen. Het leidt er toe dat de dienstbaarheid aan de reiziger afneemt en dat er meer risico's worden genomen voor de veiligheid op de weg. Apetrots op dit beleid vinden de directies dat zij vele tonnen aan euro's mogen incasseren. Dus een verhoging van de salarissen met bedragen waarvoor verscheidene chauffeurs aan het werk hadden kunnen worden gezet.

De zelfgenoegzaamheid werkt ook door in de houding van managers op het middenniveau. Vroegere chauffeurs onder hen vallen niet meer in als er ergens een ongeval is. De solidariteit en het zich samen verantwoordelijk voelen gaan teloor. In de plaats hiervan treedt een houding van onverschilligheid.

De praktijk laat overigens zien dat al bezuinigingen op personeel – maar ook op materieel, veiligheid en onderhoud – werden doorgevoerd bij overheidsbedrijven in de aanloop naar de privatisering. De bedoeling daarvan is een hoger bod te krijgen. Bij Novio werd na de verzelfstandiging in 1997 al weinig personeel meer aangenomen en na 2002 niemand meer. Connexion nam het bedrijf over in 2007 en gooit 66 man personeel er uit.⁷⁶ Bij de GVVU was er in 2006 een personeelsstop terwijl er chauffeurs met pensioen gingen. Connexion nam het bedrijf over in 2006 en ging nog verder met het verminderen van de personeelssterkte. Naast bezuinigingen door een verhoging van de werkdruk gaat het om verschraving in de lijnen bij de integratie van stads- en streekvervoer. In de stad Utrecht reed overigens GVVU op basis van een onderhandse aanbesteding. Na de verkoop houdt Connexion zich niet aan de voorwaarden, maar de BRU vindt dit wel best.

In de grote steden die nog een eigen bedrijf hebben zijn in recente jaren diverse bezuinigingsmaatregelen genomen met het oog op de veronderstelde plicht tot openbare aanbesteding. Nu duidelijk is dat die plicht niet bestaat is het de bedoeling meer ruimte te creëren voor een onderhandse aanbesteding met een lagere prijs, in de veronderstelling dat dit nodig zou zijn om 'marktconform' te werken.

Multimodaal vervoer

Met de komst van meerdere vervoersvormen in een concessie groeit de behoefte om het personeel of een deel ervan meervoudig in te kunnen zetten. Op het regiospoor zijn machinisten nodig, maar die mogen maar twee dagen per week op het spoor rijden omdat het eentonig werk is. Dit is een eis van ProRail ten behoeve van de veiligheid. Chauffeurs zijn daarom ook in de betrokken concessies voor die twee dagen omgeschoold tot machinist. Op de andere dagen rijden ze in een bus. Ze worden meer betaald, maar niet evenredig meer in vergelijking met voltijd werkende machinisten bij de NS. OV-bedrijven streven er ook naar chauffeurs van de regiotaxi in te schakelen voor het busvervoer en daarvoor te betalen. Ook hierbij gaat het om een salarisverhoging die niet evenredig is.

Vanuit de vakbeweging is er wel oren naar om een multimodaal CAO mogelijk te maken, maar dan wel één die gebaseerd is op een hoger salaris. Er is immers sprake van een hogere inzetbaarheid en meer vakbekwaamheid. Dit past echter niet bij de bedoelingen van de OV-bedrijven die juist op bezuiniging uit zijn.

Stakingen

Om aanbestedingen te winnen wordt veel beloofd in de verwachting dat de kosten wel verhaald kunnen worden op het personeel. In 2007 heeft dit geleid tot een golf van stakingen in verscheidene provincies en bij de drie grote bedrijven. Het gaat dan steeds om verzet tegen de achteruitgang van de arbeidsvoorwaarden en omstandigheden. Soms ook om loonsverhoging. Vaak speelt hierbij ook de dienstregeling een rol, daar die een grote invloed kan hebben op de regeling van arbeidstijden (diensturen en pauzes). Bijzonder lang heeft zich in mei en juni 2007 een conflict voortgesleept in West-Brabant, waar Veolia door een te lage inschrijving kampte met verliezen. Veolia tornde aan bepalingen van de CAO.

De stakingen zijn natuurlijk vervelend voor de reizigers; maar bij de inzet gaat het steeds om meer dan (overigens legitiem) eigenbelang. Het gaat om het in stand houden van een aantrekkelijke baan in een bedrijfstak die van groot belang is voor de maatschappij. Het gaat meer in detail ook om dienstregelingen en rijtijden die het belang van de reizigers raken. De landelijke en lokale overheden zouden zich dit moeten aantrekken in plaats het over te laten aan het blinde krachtenspel van 'de markt'.

3.2 Efficiency nader beschouwd

In technische zin kan efficiency bij het OV voornamelijk bereikt worden door een slimmere organisatie en logistiek. Het is nu eenmaal geen 'product' waarbij nieuwe productietechnieken kunnen worden geïntroduceerd. Dit kan wel op de kantoren, in de informatievoorziening en in de productie van bussen. Dit gebeurt ook, maar is niet aan te merken als een effect van de geïntroduceerde marktwerking in het OV. Het gebeurt overal. Bij de dienstverlening kan wel gekozen worden voor verschillende vervoersvormen. Dan is er meteen ook sprake van een verschil in kwaliteit.

Er is geen onderzoek bekend over de vraag of er technisch gezien wel een slimmere organisatie en logistiek is bereikt in de opstelling van dienst- en lijnroosters, sinds de liberalisering, uitgaande van dezelfde normen voor de ontsluiting van woonkernen. Het is lastig te onderzoeken, omdat wijzigingen om diverse redenen kunnen plaatsvinden, zoals de keuze voor te bereiken kernen, halteplaatsen en wijzigingen in

⁷⁷ Zij moeten in hotels ondergebracht worden indien zij nog enige moeite willen (mogen) nemen ter plaatselijke situaties te bekijken.

⁷⁸ In de vorige jaren was het ziekteverzuim gedaald door de invoering van de Pembawet.

aankomst- en vertrektijden van de spoorwegen. De groei van het aantal knips kan een voorbeeld zijn (zie paragraaf 1.3). Efficiency in financiële termen kan geboekt worden door minder reserves achter de hand te houden en de overlooptijd in te korten. Er kan verder in roosters rekening gehouden worden met het verschil in kosten en diensturen van in te zetten chauffeurs. Dan gaat het niet in technische zin om logistiek, maar om gesjacher met personeelskosten.

In elk geval blijkt dat bij het maken van roosters veel minder gebruik wordt gemaakt van de ervaring van chauffeurs. Het gebeurt achter een computer door mensen die niet dag in dag uit op de weg zitten of zelfs niet bekend zijn met het concessiegebied.⁷⁷ Door hun gebrek aan praktijkkennis hebben ze meer tijd nodig om roosters te maken en kunnen ze makkelijker dingen over het hoofd zien die ervaren chauffeurs niet zouden missen. Dit kan ook in provinciehuizen misgaan als OV-autoriteiten het maken van roosters naar zich toegetrokken hebben. Deze arbeidsdeling werkt in feite kostenverhogend. Een ander nadeel is het gebrek aan kennis of betrokkenheid met betrekking tot halteplaatsen die voor veel reizigers belangrijk zijn. Achter een computer kan je met groot gemak haltes weglaten of verkeerd situeren door uit te gaan van een standaardopvatting over wat de gemiddelde rijtijd moet zijn over een gegeven afstand. Het valt op dat dienstregelingen aan het begin van een concessieperiode nogal eens rammelen en na een paar maanden aangepast moeten worden.

Bij het onderzoek naar efficiency moet ook rekening gehouden worden met specifieke omstandigheden in steden en regio's. In een grote stad bijvoorbeeld, waar veel kruispunten met stoplichten zijn en veel verkeersdruk is, liggen de kosten al gauw hoger dan elders. Wegwerkzaamheden kunnen ook een wisselend effect sorteren. Het is te simpel om alleen op abstract niveau vergelijkingen te maken tussen uiteenlopende concessiegebieden.

Efficiency wordt meestal louter bedrijfseconomisch bekeken. Dat is een beperkte kijk op de zaak en misleidend bij een beoordeling vanuit maatschappelijke doelen (zie hoofdstuk 2). Het gesjacher in het personeelsbeleid tast de kwaliteit van het OV aan. Het is ook een groot risico geworden voor de continuïteit van het OV. Het beroep is minder aantrekkelijk geworden, zodat er tekorten zijn gekomen. De hoge werkdruk en de vele frustraties leidden in 2007 ook tot meer ziekteverzuim en dan ook al gauw tot het uitvallen van ritten.⁷⁸ Er is ook weinig geïnvesteerd in de opleiding van nieuwe chauffeurs. Onder druk van de geïntroduceerde concurrentie zijn uitgaven voor scholing risicovol geworden, daar bij het verlies van een concessie de vruchten van de scholing aan de concurrent toevalt. De landelijke overheid is passief gebleven terwijl al vroeg in de jaren '90 gewaarschuwd is voor de vergrijzing. Na de afschaffing van de dienstplicht was er geen toestroom meer van belangstellenden die het groot rijbewijs hadden gehaald in hun diensttijd. Door de leeftijdsgrens voor chauffeurs van 21 jaar hebben middelbare scholen op eigen initiatief geen lespakketten ontwikkeld. Het ging om afspraken van de OV-bedrijven met ROC's en uitkeringsinstanties. Die contacten werden stopgezet toen de aanbestedingen er aan kwamen. Uitzendbureaus zijn er op ingesprongen, maar kunnen geen vaste baan in het vooruitzicht stellen.

Veel onzekerheid

Het gebrek aan perspectief (een vaste baan) en de gebrekkige pensioenopbouw is een onaantrekkelijk vooruitzicht voor belangstellenden. Ze zullen dan ook sneller van baan veranderen. Dit leidt tot een verlies van kennis en continuïteit, wat opgevangen moet worden door duurdere bureaufunctionarissen. In 2007

beginnen bedrijven uit hoge nood weer vaste betrekkingen aan te bieden voor aankomende chauffeurs. Er worden zelfs buitenlanders aangetrokken; wat voor reizigers die de taal niet spreken onplezierig is.⁷⁹ Een probleem doet zich ook voor in de werving van machinisten. Busmaatschappijen willen liever geen voltijdbanen voor machinisten omdat die duurder zijn en zij maar enkele sporen beheren.⁸⁰ Het risico is echter dat machinisten overstappen naar de NS als er geen goed personeelsbeleid is. Deze overstap is mogelijk door de groei bij de NS.⁸¹ Herhaaldelijk zijn al ritten op de regio-sporen uitgevallen door het tekort aan machinisten. Buschauffeurs die opgeleid worden tot 'machinist' krijgen geen techniek in hun pakket. Ze zijn eigenlijk alleen bestuurder. Als er technische problemen zijn kunnen zij die niet oplossen, met vervelende gevolgen voor de reizigers.

De wisselingen in concessiehouders zijn een bron van onzekerheid. De overgang naar een ander OV-bedrijf is vooral voor oudere chauffeurs die vertrouwd zijn met een bedrijfsnaam niet iets wat in hun koude kleren gaat zitten. De bedrijfscultuur verhardt door het voortdurende gesjacher van hun bazen, die daarbij zichzelf riant bedruipen. Directeuren en werknemers zijn meer dan vroeger tegenstanders geworden. De groei van het aantal uitzendkrachten tast de onderhandelingspositie aan, zodat ook gevreesd moet worden voor een verslechtering van de CAO in de toekomst naast het verlies van extra rechten op bedrijfsniveau. Dit zijn redenen waarvoor oudere chauffeurs als het even kan vroeger vertrekken dan ze eerder van plan waren.

Deze effecten van 'de markt' tasten de kwaliteit en de continuïteit van het OV aan. De uitdrukking 'meer waar voor minder geld' moet gecorrigeerd worden. Het gaat hooguit om meer waar van mindere kwaliteit (vooral minder betrouwbaarheid) als we er tenminste nog op kunnen vertrouwen dat er voldoende chauffeurs beschikbaar blijven. Maar zelfs dat is niet zeker; en dat frustreert beleid dat gericht is op groei van het OV in de toekomst, bijvoorbeeld door gratis of goedkoper reizen mogelijk te maken.

3.3 Conclusie

Een goed personeelsbeleid is niet alleen een waarde op zich maar ook van belang voor een goed en betrouwbaar OV, nu en in de toekomst. De overheid moet de kwaliteit van het personeelsbeleid in de aanbesteding mee laten wegen en zich inspannen voor de opleiding van nieuwe chauffeurs en machinisten.

⁷⁹ Connexxion laat momenteel in de Achterhoek Duitse chauffeurs rijden met op hun naambordje de tekst: "Ik spreek geen Nederlands."

⁸⁰ In noodgevallen worden wel machinisten in meerdere concessiegebieden ingezet.

⁸¹ Met ingang van 10 december 2006 werd de dienstregeling van de NS uitgebreid zonder dat eerst extra machinisten waren opgeleid. Een bezuiniging die mede mogelijk is geworden door het afstoten van het regio-spoor. Om dezelfde reden is er een materieeltekort.

82 Toerekeningsmethodiek van inkomsten uit nationale vervoersbewijzen. WROOV staat voor Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkoop.

Hoofdstuk 4 **Meting van prestaties**

Er vindt veel onderzoek plaats naar de prestaties van de OV-bedrijven. Leveren zij wel wat er beloofd is in de offertes en zijn de klanten tevreden over het OV? Het is een goede zaak dat hier meer aandacht voor is dan vroeger. Ook is het een goede zaak dat in de Wet personenvervoer is geregeld dat reizigersorganisaties betrokken moeten worden in het beleid. Voor het beleid is het ook belangrijk gegevens te krijgen over het aantal reizigers per lijn, mede gelet op de subsidiëring via de WROOV.⁸² Op landelijk niveau is er aandacht voor de vraag hoe het in totaal is gesteld met de ontwikkeling van het OV sinds de invoering van de wet.

Het zijn in de eerste plaats OV-autoriteiten die onderzoek laten doen om vast te kunnen stellen of aan de offertes wel voldaan wordt. Daarnaast vindt er landelijk onderzoek plaats vanuit kennisinstellingen en door reizigersorganisaties. Ook de SP doet onderzoek, bijvoorbeeld door inzameling en analyse van klachten. Voor de noodzaak van onderzoek maakt het niet uit of er wel of niet aanbesteed is. In beide gevallen dient de overheid – vooral de volksvertegenwoordiging – te weten of de doelen bereikt worden en de middelen goed besteed worden. Het belangrijkste verschil met vroeger ligt in de toegankelijkheid van gegevens. Vanwege de (geïntroduceerde) concurrentieverhoudingen kunnen gegevens bedrijfsgevoelig zijn en met een beroep op het bedrijfsbelang geheim gehouden worden. Dit maakt monitoring of controle noodzakelijker én lastiger. De economische theorie over marktwerking leert dat er steeds ‘perverse’ prikkels kunnen werken.

4.1 **Meting door de concessieverlener**

De OV-autoriteit kan in het bestek informatie opeisen, maar heeft zelf geen toegang tot de bronnen. Het is daarom niet duidelijk of de geleverde informatie wel betrouwbaar is. Er kan de eis gesteld worden dat de informatie door accountants is gecontroleerd, maar zij moeten zich eveneens tevreden stellen met de gegevens die binnen het bedrijf genoteerd zijn. Als er bijvoorbeeld een rit uitvalt of een klacht binnenkomt, is het nog maar de vraag of dit genoteerd wordt. Uit mondelinge bronnen is mij duidelijk geworden dat dit helemaal niet zeker is. Centrales kunnen ook onbereikbaar zijn en meldingen kunnen later ‘zoekraken’. Chauffeurs geven het vaak niet meer door want het geeft toch maar ‘gezeik’. Makkelijker is het bijvoor-

⁸³ Anno 2007 alleen nog bij Connexxion.

⁸⁴ Dit is in elk geval de mening van alle chauffeurs met wie voor dit rapport is gesproken.

beeld na een opgedane vertraging meteen door te rijden naar een nieuw vertrekpunt. In een centrale kan men afwijkingen zien als alle bussen op een GPS-systeem zijn aangesloten.⁸³ Maar dan kan het signaal nog genegeerd worden als dat beter uitkomt.

De schriftelijke verantwoording van de bedrijven geeft hoogst waarschijnlijk een notoir gunstiger beeld van de werkelijkheid dan de reizigers ervaren.⁸⁴ Het is ook lastig en tijdrovend voor de OV-autoriteit om de dikke stapels overzichten op papier van vel tot vel te doorgronden. Een vluchtige blik ligt daarom voor de hand met de hoop dat het wel voldoende zal kloppen om het goed te keuren.

Er kan een eigen onderzoek ingesteld worden door een bureau in te huren dat met a-selecte steekproeven werkt of met een groep vrijwilligers ('verkenner') die regelmatig gebruik maken van het OV. Ook worden bureaus in de arm genomen om een beeld te krijgen van het aantal reizigers op een lijn met het oog op het beoordelen van het nut van lijnen of frequenties. De monitoring met vrijwilligers geeft een idee van wat er zoal mis kan zijn, maar niet duidelijk is hoe representatief de gegevens zijn voor het geheel van het OV-aanbod. Onduidelijk is tevens of wanprestaties die door de onderzoekers of de vrijwilligers worden gesignaleerd als een 'wettig overtuigend bewijs' kunnen worden aangemerkt. OV-autoriteiten aarzelen daarom steeds om met boetes te komen. De wanprestaties moeten een geruime tijd blijven plaatsvinden voordat een overheid zijn toevlucht neemt tot een boete of tot het dreigen met een boete. Liever kijkt een gedeputeerde een tijd weg; of gaat hij of zij 'voor de goede verhouding' in gesprek om op een verbetering van de prestaties aan te dringen. Vooral in het begin van een concessieperiode kan vergoelijkend over 'aanloopproblemen' gesproken worden. OV-bedrijven kunnen hierop rekenen en voor zover het hen uitkomt tijd rekken. Ze kunnen ook wijzen op hun afhankelijkheid van derden, leveranciers van bussen bijvoorbeeld, zonder dat de OV-autoriteit dit kan of zelfs maar wil controleren. Dit probleem speelt al bij de offerte, waarin veel beloofd kan worden zonder dat de OV-autoriteit kan controleren of het wel uitvoerbaar is. Op dit punt komen we nog terug in hoofdstuk 5.

De concessieverlener is verder afhankelijk van controles door instanties als de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Arbeidsinspectie. Als die andere prioriteiten hebben is het lastig in te grijpen.

Nog lastiger ligt het bij de klachtafhandeling. De verantwoordelijkheid ligt volgens de wet bij de vervoerder, die zich echter gemakkelijk ervan af kan maken daar de meeste reizigers toch geen alternatief hebben. Bij gebrek aan gehoor ontstaat er een klachtenmoetheid, zodat de tevredenheid lijkt toe te nemen. Het systeem komt er op neer dat de slager zijn eigen vlees moet keuren.

De OV-autoriteit kan ook wel klachten inventariseren – en moet dit wel daar reizigers in wanhoop toch zich tot haar richten – maar heeft geen effectief controlemiddel. Dit kan overigens ook bij overheidsbedrijven mis gaan als de rendementsdoelstelling zwaar weegt. De OV-autoriteit kan zelf een onderzoek instellen, maar dit kost weer het nodige en er kunnen problemen zijn met de bewijslast. De gewoonte is volgens het systeem van aanbesteding onderzoeksbureaus in te schakelen zonder dat de overheid weet (of laat controleren) of het gebruikte systeem van steekproeven voldoende deugt. Ook deze bedrijven kunnen onder druk van de concurrentie op prijs een goedkoper systeem kiezen.

De reizigers brengen hun slechte ervaringen nog ter kennis van media, politieke partijen en reizigersorganisaties. Dat is zelfs veel gebeurd in de laatste jaren. Het heeft bijgedragen aan verbeteringen. Evenals stakingen van chauffeurs. Bij deze klachtenregistratie kan men niet cijfermatig extrapoleren naar een

totaalbeeld. Maar dat is alleen een bezwaar als er een fixatie bestaat op rapportcijfers. Het gaat er in de praktijk steeds om dat op basis van concrete klachten concrete verbeteringen worden doorgevoerd.

4.2 OV-klantenbarometer

Op landelijk niveau wordt er jaarlijks (in de maanden oktober en november) een onderzoek gedaan in het hele land naar de ervaringen van reizigers met het stads- en streekvervoer. Daartoe is het land opgedeeld in gebieden, die grotendeels samenvallen met concessies.⁸⁵ Met behulp van een steekproef die rekening houdt met de veelheid van lijnen, frequenties en tijden worden in de vervoermiddelen reizigers met een standaard vragenlijst benaderd. De uitkomst van het onderzoek moet een indruk geven van de tevredenheid van de reizigers per onderzoeksgebied. Bij elkaar genomen geeft het een indruk over het hele land. De landelijke en de lagere overheden kunnen hiermee hun voordeel doen, mits zij de cijfers in een gebied interpreteren in samenhang met voor het gebied specifieke omstandigheden, waaronder de eisen die aan het OV gesteld waren.

In de berichtgeving domineert de neiging om op een hoog abstractieniveau naar de uitkomsten te kijken. Zo wordt over het onderzoek in 2007 bericht dat er een redelijke tevredenheid heerste onder de reizigers, wat blijkt uit de gemiddelde waardering met 7 op een schaal van 1 t/m 10. Dit was ook al zo in 2005 en 2006. In 2004 was het 7,1. In het bijzonder wordt gemeld dat het gemiddelde iets hoger ligt in (openbaar) aanbestede gebieden dan in niet-aanbestede gebieden. Daaruit wordt meteen de conclusie getrokken dat de aanbesteding een succes is.

Wetenschappelijk gezien kan een dergelijke conclusie zo niet getrokken worden. Daarvoor is het abstractieniveau te hoog. Er kunnen op concreter niveau allerlei redenen zijn die verschillen beter kunnen verklaren. Dat zou men dan nader moeten onderzoeken. Dit is niet gebeurd. Er is duidelijk een overlapping van oordelen tussen aanbestede en niet-aanbestede gebieden.⁸⁶ Dit ziet men ook in vorige jaren. Enkele voorbeelden. In 2005 scoorde de bus in Den Haag het hoogst van alle gebieden, terwijl het niet openbaar was aanbesteed. In 2006 is het oordeel in Midden-Noord-Brabant en Westelijk Noord-Brabant lager dan bij het busvervoer in drie van de vier grote steden. In 2007 scoort bijvoorbeeld het vervoer in het gebied KAN-Zuid, dat niet openbaar was aanbesteed, hoger dan in veel andere gebieden waar wel was aanbesteed. Bovendien scoort het gebied Amstelland-Meerlanden lager dan een aantal niet-aanbestede gebieden. Een ander voorbeeld in 2007: de busdienst in Rotterdam scoort hoger dan het gemiddelde. Door de jaren heen kunnen scores nog eens flink fluctueren. Dit alles dwingt verklaringen te onderzoeken op concreter niveau. Kenmerkend voor 2006 was verder dat er veel aanbestedingen liepen. In zo'n tijd wachten vervoersbedrijven met investeringen en bezuinigen ze extra op onderhoud.⁸⁷ Over een ruimere tijd genomen speelde dit overall, mede doordat de gunning van een concessie bij onderhandse aanbestedingen in de overgangsfase voor een kort aantal jaren gold.

⁸⁵ Zie <http://www.kpvn.nl>. In de recente weergave uit maart 2008 gaat het om 88 gebieden.

⁸⁶ Er is in de uitslag per gebied een onzekerheidsmarge variërend van 0,05 tot 0,15 die het denkbaar maakt dat de overlapping nog groter kan zijn, maar ook kleiner.

⁸⁷ In West-Brabant moest de BBA onverwacht een jaar langer rijden doordat de aanbesteding in 2005 moest worden afgeblazen. Er werd minimaal onderhoud gepleegd.

⁸⁸ De cijfers over het gemiddelde relativeren ook de lage score van het GVB in Amsterdam, die in de berichtgeving veel aandacht heeft gekregen. Het verschil van de busdienst met de andere grote steden en andere stadsdiensten is kleiner geworden.

Door de fixatie op het verschil in het gemiddelde cijfer van het geheel van aanbestede en het geheel van niet-aanbestede gebieden blijven andere uitkomsten van de OV-klantenbarometer buiten beeld. Ze laten juist een aantal dingen zien die vragen opwerpen:

1. Het algemene waardeoordeel ligt bijna overal hoger dan het oordeel over de meeste items. Als men de 13 items gelijk waardeert krijgt men een gemiddelde dat ook bijna overal lager is dan het algemene oordeel. Dit verschil varieert tussen ongeveer 0 en 0,7 punt en zit meestal tussen 0,3 en 0,4. Dit roept de vraag op of er niet een neiging bestaat onder veel mensen om in een algemeen oordeel welwillend te zijn en zich te richten naar een gematigd oordeel van ongeveer 7. Is deze neiging gelijk gespreid over Nederland?⁸⁸
2. Bij het oordeel over de items zien we bijna overal de hoogste waardering voor een zitplaats. De laagste waardering vindt men over de informatie bij vertragingen. De steevast hoge waardering voor een zitplaats roept de vraag op wat dit zegt over de ervaringen. Zijn er voldoende mensen geïnterviewd die moesten staan; waren ze wel bereid (in staat) een enquête in te vullen? Worden latere instappers in overvolle bussen wel geïnterviewd?
3. Bij het oordeel over de veiligheid is het algemene oordeel steevast lager dan het gemiddelde van het oordeel over de rit of over de halte; vaak zelfs lager dan beide. Mogelijk spelen in het algemene oordeel ervaringen mee die niet specifiek voor een rit of halte spelen. Er doen zich verder grote verschillen voor in de motivering van een laag oordeel. Niettemin wijken de oordelen per gebied niet erg ver van elkaar af. Drukke, gebrek aan toezicht en het rondhangen van personen worden het vaakst genoemd als reden voor een lager oordeel.
4. Slechts drie van de dertien items hebben gemiddeld een hogere score dan het algemene oordeel. Naast een zitplaats gaat het om het gemak van in- en uitstappen en een kaartje kopen. Het oordeel over stiptheid van een rit en frequentie van een lijn zit gemiddeld op 6,5, dus nog lager dan het gemiddelde van alle items. Het oordeel over de reissnelheid zit met 6,9 hoger. Dit past in de ontwikkelingen zoals geschetst in hoofdstuk 1. Opvallend is dat het oordeel over de frequentie in grote steden niet significant hoger is dan het gemiddelde, terwijl die frequentie duidelijk hoger is dan elders. Dit roept de vraag op of de lat soms hoger gelegd wordt in de grote steden.
5. Er is een duidelijke tendens tot een lager oordeel over een lijn naarmate men vaker met het OV reist. De respondenten die vaker reizen herinneren zich vermoedelijk meer negatieve ervaringen of laten die zwaarder wegen. Een verklaring kan ook liggen in de tijdstippen van de reis (spitsuren, overdag, avond). In de grote steden zijn er minder verschillen.
6. Er is een sterke tendens tot een hoger oordeel naarmate men ouder is. De 65-plussers scoren bijna overal heel hoog, in de grote steden wat minder. Heeft deze tendens vooral met de leeftijd te maken, of ook met het tijdstip van vervoer?
7. Vrouwen waarderen het OV heel vaak een beetje hoger dan mannen. Gemiddeld is het verschil ongeveer 0,2. Is dit verschil cultureel bepaald of spelen ook gebruiksdoelen (en tijdstippen) een rol? In elk geval blijkt winkelen het meest genoemde reisdoel. Dat gebeurt op tijden die minder druk zijn.
8. Het railvervoer (tram, trein) scoort meestal lager.
9. Het oordeel over de tarieven is in het landelijk gemiddelde slechts 4,6. In enkele gebieden komt het iets boven de 6 uit.

10. Er zijn grote verschillen per gebied in het aantal bruikbare antwoorden. Het komt maar weinig boven de 50 procent en soms zelfs onder de 20 procent. Niet duidelijk is welk gevolg dit heeft voor de interpretatie van de uitslag per gebied en de totale uitslag.

⁸⁹ Een multi-variate analyse kan hierin helpen.

⁹⁰ In het voorjaar van 2007 waren er heel veel problemen. Eén ervan dat nog steeds speelt is het ontstane gebrek aan chauffeurs. Zie meer in hoofdstuk 3.

⁹¹ Het onderzoek komt van het NEA; schrijvers zijn Pieter Hilferink en Natalie in 't Veld. www.kpvn.nl

De punten 5, 6 en 7 roepen de vraag op of de verschillen invloed hebben op de uitslag per gebied, daar in de rapportages niet wordt aangegeven of de typen respondenten die het betreft gelijk verdeeld zijn in alle gebieden. Bij punt 8 kan een rol spelen dat het om veel reizigers per vervoermiddel gaat. Bijzondere aandacht verdient de vraag of in de steekproef wel voldoende respondenten gevonden worden in de spitsuren. Het is een verleiding voor onderzoeksbureaus om hierop te besparen. Het gevolg is dat de hoge waardering voor een zitplaats ten onrechte de algemene en de gemiddelde waardering omhoog trekt. Hoe dan ook laten de gegevens zien dat er voetangels zijn in cross-sectie vergelijkingen.⁸⁹ De aandacht moet men vooral richten op de ontwikkelingen van jaar op jaar in de afzonderlijke gebieden. Waarderingen over items van een rit moeten bekeken worden in samenhang met de objectieve situatie om de betekenis ervan beter te kunnen doorgronden. De gehanteerde abstracte landelijke vergelijkingen kunnen geen uitsluitel geven over oorzaken en gevolgen.

Buiten deze punten spelen nog een aantal zaken.

Er is geen vraag gesteld over ervaringen van respondenten met rituitval. Evenmin zijn er vragen over aansluitingen en knips, uitval van haltes of van hele lijnen op bepaalde tijden (avond, zondag, vakantie), dus zaken die de lijnvoering betreffen in plaats van de afzonderlijke rit of lijn. Er is ook geen aandacht voor de afhandeling van klachten. Het onderzoek vindt verder plaats in het najaar terwijl de problemen zich het meest voordoen in het voorjaar, vooral bij een concessieovergang.⁹⁰ Het onderzoek strekt zich alleen uit tot het oordeel van de aangetroffen gebruikers op een bepaalde rit die gereden wordt. Mensen die niet mee kunnen reizen omdat de bus te vol is worden niet geïnterviewd. Dit geeft geen beeld van meegemaakte problemen die los staan van de betrokken rit. Aan de andere kant kunnen er ook recente verbeteringen zijn gerealiseerd die misschien mee hebben gewogen in het oordeel. Daarbij is het weer de vraag of dit aan het optreden van een OV-autoriteit geweten moet worden of aan het eigen beleid van het OV-bedrijf.

4.3 Rapport kennisinstellingen

In september 2007 is er een rapport uitgegeven door het Kennisplatform Verkeer en Vervoer met de titel: "Ontwikkeling van het aanbod en gebruik van OV-diensten vanaf 2000 tot 2006".⁹¹ Enkele uitkomsten van het onderzoek zijn:

- Het aantal ritkilometers is tussen 2000 en 2006 gedaald (met 1 procentpunt), maar er is een stijging vanaf 2004 (met 2,4 procentpunt). Dit houdt verband met de bezuinigingen tot 2004 en met de aanbidding van meer ritkilometers in recente aanbestedingen.
- Het aantal haltes is tussen 2000 en 2006 met bijna 10 procentpunt gedaald. Dit hangt samen met het opheffen van zwakke lijnen en met de vermindering van haltes op bestaande lijnen ten behoeve van een kortere reisduur. Er speelt voor de laatste twee jaar ook mee dat dubbeltellingen er uitgehaald zijn.

⁹² "Evaluatie aanbesteding OV-concessies".

⁹³ Andere termen die wel gebruikt worden zijn onderhandse gunning en inbesteding.

⁹⁴ www.ez.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=155453&ld_sname=EZInternet&isapidir=/gvisapi

- Het aantal lijnen is tussen 2000 en 2006 met ruim 5 procentpunt gedaald. Maar er is een stijging vanaf 2004. Dit komt door de invoering van nieuwe lijnen en door knips. Soms ook nieuwe lijnummers voor routevarianten.
- Er is een zekere daling van het aantal ritten met een lagere frequentie (uurdienst of minder) en een zekere stijging van het aantal ritten met een hogere frequentie.

Dit beeld komt overeen met opmerkingen in hoofdstuk 1 die gebaseerd zijn op gesprekken met Staten-leden en chauffeurs, en op provinciale teksten. De daling tot 2004 was al eerder gemeld in een rapport van het bureau Berenschot.⁹²

De gesignaleerde groei vindt vooral plaats in een verhoging van het aantal ritten in het streekvervoer buiten de spits en in een hogere frequentie in het stadsvervoer.

Het KVV-rapport laat ook tabellen zien met uitsplitsing van gegevens over een aantal regio's en provincies. Daaruit blijkt dat in de drie grote stadsregio's het aantal ritkilometers steeg tussen 2004, maar daalt in 2006. Dit laatste kan mijns inziens toegeschreven worden aan de voorbereidingen op de openbare aanbesteding. Het rapport signaleert dat in 2006 het aanbod nog steeds daalt in de zuidelijke provincies. Als verklaring wordt opgemerkt dat het daar vooral om concessies gaat waar er nog niet openbaar was aanbesteed. Dit klopt niet voor Noordoost Brabant (exclusief Den Bosch). Dat was al in 2000 openbaar aanbesteed. Andere gebieden en provincies kenden eerst een onderhandse aanbesteding.⁹³ In de steden met gemeentelijke bedrijven moesten die eerst nog verzelfstandigd worden, en was er geen onderhandse aanbesteding.

Het rapport maakt verder een uitsplitsing van gegevens naar openbaar aanbestede en niet openbaar aanbestede concessies en naar het jaar van aanbesteding. Hieruit komt een groei naar voren na 2004 in aanbestede gebieden tegen een daling of stagnatie in vroeg- en niet-aanbestede gebieden. Voorts wordt gesignaleerd dat tot 2004 er een groei was in het vervoer per regiotaxi, maar dat het nadien is afgenomen. Er zijn hierbij wel grote verschillen per regio.

Het is nuttig om kennis te nemen van de gegevens met hun methodologische beperkingen die vermeld worden. Ze geven in globale termen een tendens aan. Er zitten echter haken en ogen aan die niet gemeld worden. Het gaat om een macrobenadering met clustering van gegevens. Daarmee raken relevante zaken op microniveau buiten beeld. Zo nu en dan wordt een relatie gelegd met het overheidsbeleid, maar wel te summier om een goed beeld te hebben van de invloed van het overheidsbeleid op alle niveaus (Rijk, provincie, stadsregio, gemeente). Dit kan uiteenlopen van jaar op jaar. Evenmin komt in beeld wat de invloed kan zijn van de economische conjunctuur op het reisgedrag, en daarmee eventueel ook op het beleid.

4.4 Rapport Ministerie van Economische Zaken

In februari 2008 verscheen het rapport "Onderzoek Marktwerkingsbeleid".⁹⁴ Daarin wordt een evaluatie gegeven van een reeks sectoren waarin marktwerking was doorgevoerd, waaronder het stads- en streekvervoer. Het rapport baseert zich grotendeels op onderzoeken die hierboven al zijn behandeld. Het beweegt

zich dus op hetzelfde abstractieniveau en gaat niet verder dan 2006. Efficiency (doelmatigheid) wordt louter bedrijfseconomisch bekeken. Op de beperktheid hiervan is al ingegaan in paragraaf 2.3. Iets meer aandacht wordt gegeven aan de hogere score in klanttevredenheid in aanbestede gebieden dan in niet-aanbestede gebieden. Daarbij wordt opgemerkt dat een oorzaak kan liggen in de introductie van nieuw materieel. Over het hoofd wordt gezien dat in de aanloop naar aanbesteding juist uitstel van vernieuwing plaats vindt en een bezuiniging op onderhoud.

Er zijn veel punten die geen aandacht krijgen, maar wel in de vorige hoofdstukken zijn aangesneden. Het belangrijkste gemis is de aandacht voor het verschijnsel van rituitval. Een punt wat veel in de media is geweest en ook in provinciale documenten is te vinden.

4.5 Conclusie

Prestaties moeten zo concreet mogelijk bekeken worden om tot een zinnig oordeel te komen wat er verbeterd is of verbeterd moet worden. De klachtafhandeling moet weggehaald worden van de OV-bedrijven. Er wordt op ondeugdelijke gronden beweerd dat de openbare aanbesteding tot betere prestaties leidt.

⁹⁵ Het Bp regelt uitwerkingen van de Wp. De Wp wordt door regering en parlement vastgesteld, de Bp alleen door de regering.

⁹⁶ Aanvankelijk maximaal 6, vanaf 2005 maximaal 8 jaar.

⁹⁷ Bijvoorbeeld over gratis OV.

Hoofdstuk 5 De complicaties van openbare aanbestedingen in het OV

De plicht tot openbare aanbesteding van het openbaar vervoer is niet opgelegd door richtlijnen van de Europese Unie. Het is door de Nederlandse regering in de wet gezet, met steun van een meerderheid in de Tweede Kamer. Er is een uitzondering gemaakt voor de vier grote steden. De Wp heeft een nadere uitwerking gekregen in het Besluit personenvervoer (Bp).⁹⁵ Daarin is in artikel 37 geregeld dat het 'Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten' van toepassing wordt verklaard voor het openbaar vervoer. Dat houdt in dat opdrachten Europees moeten worden aanbesteed vanaf een prijs van € 211.000. Voor de aanbesteding moeten afspraken worden gemaakt voor een lange periode.⁹⁶ De aard en de omvang van de dienstverlening moeten vastgelegd worden in een meerjarige begroting die verantwoord moet worden aan Provinciale Staten. De volksvertegenwoordiging kan er voor kiezen meer of minder dienstverlening aan te bieden, gelet op de beoogde maatschappelijke doelen en de kosten. Deze doelen zijn niet statisch. De visies hierop kunnen verschuiven door nieuwe ontwikkelingen in de maatschappij. Of het krachtenveld van de politieke partijen kan verschuiven bij verkiezingen. Dit betekent dat er voortdurend een politieke invloed bestaat op de aard en de omvang van de dienstverlening. Dit levert een zekere spanning op bij het opmaken van een bestek. Een privaat OV-bedrijf heeft belang bij langjarige afspraken met het oog op het rendement van investeringen; de overheid moet kunnen bijsturen op basis van nieuwe visies. Dat hoort bij een democratie.

5.1 Ongelijke belangen

Bij een overheidsbedrijf is er een directe lijn naar de directie, waardoor er ruimte is voor bestuurlijke aanwijzingen voor aanpassingen in het beleid. Zo ligt echter niet de verhouding tot een privaat bedrijf. Met zo'n bedrijf kan alleen onderhandeld worden.⁹⁷ Het OV-bedrijf heeft 'eigen' belangen; in de praktijk voornamelijk belangen van directie en aandeelhouders. Het aanbestedingsrecht biedt wel enige ruimte

⁹⁸ In Frankrijk is het systeem van aanbesteding wel gericht op veel ruimte voor nieuwe onderhandelingen, maar geldt tevens een veel langere contractperiode dan in Nederland; het kan 30 jaar zijn. Van concurrentie is er dan in wezen geen sprake. Het lijkt meer op een leenstelsel uit feodale tijden.

voor tussentijdse aanpassingen, maar die aanpassingen moeten niet zo groot worden dat een concurrent die de concessie niet is gegund bij de rechter bezwaar kan maken. De aanpassingen kunnen immers tot gevolg hebben dat de oorspronkelijke berekening van kosten achterhaald is geworden. De concurrent kan dan zeggen dat hij – als hij dat geweten had – een gunstiger offerte had kunnen uitbrengen. Het is ook binnen de eisen van marktwerking door aanbesteding niet logisch om contracten zo op te stellen dat er veel nieuwe onderhandelingen mogelijk zijn. Dan kan men veel beter het bedrijf direct aansturen.⁹⁸

De gedachte achter de introductie van marktwerking in het OV is dat het eigen belang van bedrijven (lees: directies en aandeelhouders) prikkelend zou werken op kostenbeheersing, dienstverlening en innovatie. Zoals we hebben gezien in de vorige hoofdstukken hoeft deze prikkeling helemaal niet tot een verbetering van het OV te leiden. Het financiële rendement staat voorop. Dit is echter niet het primaire doel van de overheid. De overheid wil wel kostenbeheersing, maar steeds in samenhang en afweging met het geambieerde niveau van dienstverlening. De belangen van de overheid en het OV-bedrijf lopen hierdoor niet parallel. Dit werkt door in de opstelling van een bestek en in de uitwerking van een offerte. Beide partijen trachten er het beste uit te slepen, en de uitkomst van de manoeuvres in deze strijd is niet vanzelfsprekend het beste voor de samenleving. Veel hangt ook af van de latere invulling van de afspraken, want de ongelijkheid van belangen blijft ook na de gunning bestaan. Dit kan uitmonden in slepende overlegondes en juridische schermutselingen.

Controle en reparatie lastig

In hoofdstuk 4 zagen we dat er een probleem is in de beoordeling van de prestaties. Het OV-bedrijf kan zaken geheim houden als ze zogezegd bedrijfsgevoelig zijn. Bij de aanbesteding in de bouw kan de opdrachtgever ter plaatse controleren of een bouwwerk aan de vereisten voldoet. Reparatie is mogelijk voordat het gebouw gebruikt wordt. Gebreken die enige tijd na de bouw aan het licht komen kunnen nog verhaald worden op de aannemer. Als er iets structureel mis is bij de bouwer kan het project gestopt worden. Dat is vervelend, vooral bij woningbouw, maar het project kan met een nieuwe aannemer hervat worden. In het OV gaat het om een dienstverlening. Productie en gebruik vallen samen in plaats van dat ze in de tijd gescheiden zijn. Reparatie is daarmee onmogelijk. Wel kan iemand bij rituitval nog op een later tijdstip vervoerd worden. Maar het tijdverlies, of het mogelijk te laat aankomen bij een belangrijke gebeurtenis kan niet ongedaan worden gemaakt. Hooguit is er een compensatie mogelijk; iets als smartengeld. Dat vereist wel dat het bewezen kan worden dat de vervoerder in gebreke is gebleven. Dit is ook voor de overheid zelf nodig bij de afrekening met de vervoerder en bij een eventueel besluit een boete uit te delen. Bewijsvoering is echter lastig. Vooral voor reizigers.

In de rituitval komt bij uitstek de ongelijkheid van belangen tot uiting. Het is daarom opmerkelijk dat de OV-autoriteiten en kennisinstellingen zo weinig aandacht aan de oorzaken besteden. De belangstelling beperkt zich tot de registratie ten behoeve van bonus-malusregelingen.

Een zwak punt in de uitwerking van een bestek is dat vaak wordt uitgegaan van een toegestaan uitvalspercentage op basis van ervaringen in het verleden, vóór de aanbesteding. Er kunnen immers allerlei oorzaken zijn dat er iets misgaat, waarbij sprake is van overmacht: files, aanrijdingen, stakingen, demonstraties, afgezette wegen, onwel worden van reizigers of chauffeur, enzovoort. Maar het omzetten van een

⁹⁹ Zie meer in paragraaf 1.5.

ervaringsfeit in een norm leidt er toe dat de norm als een bovengrens gaat worden beschouwd voor de gevraagde prestaties. Dat betekent in de praktijk dat bedrijven herhaaldelijk of zelfs stelselmatig beneden de norm blijven want tegenover het risico van een boete en misgelopen inkomsten staan besparingen van kosten. De OV-autoriteit kan trachten met een bonus-malusregeling het gedrag te beïnvloeden, maar blijft afhankelijk van de betrouwbaarheid van de gegevens van het OV-bedrijf.

Een technische oplossing ligt in de volledige invoering van een GPS-systeem waarmee het zichtbaar wordt gemaakt waar de vervoermiddelen ieder moment zijn. Met een boordcomputer kan geregistreerd worden of de rijtijden aangehouden (kunnen) worden. De overheid moet voor haar controletaak wel toegang tot deze informatie kunnen opeisen. Geconstateerde afwijkingen van de dienstregeling dienen door het bedrijf te worden verantwoord. Dan wordt ook zichtbaar of er te weinig reserves achter de hand zijn gehouden of dat de dienstregeling te krap in elkaar zit. In principe geldt dit ook voor toezicht op overheidsbedrijven. De sanctie kan dan tegen de directie gericht zijn in plaats van tegen het bedrijf, zodat het personeel niet de dupe wordt.

5.2 Manoeuvreren bij offertes

De ongelijkheid van belangen komt al tot uiting in het uitwerken van een bestek en in de offertes. De OV-autoriteit tracht zoveel mogelijk wensen die voor een reeks van jaren moeten gelden in het bestek vast te leggen. Er is binnenskamers ook een voorstelling gemaakt over hoe de kosten uiteindelijk ongeveer zullen uitvallen. In de meerjarenbegroting wordt hier rekening mee gehouden. De verleiding is groot om zoveel mogelijk te eisen. Er kan ook gekozen worden voor de tactiek om alleen een minimum van lijnen en/of frequenties te verplichten in de hoop dat de OV-bedrijven tegen elkaar gaan opbieden in meer lijnen en/of frequenties.

Het OV-bedrijf tracht doorgaans een concessie in de wacht te slepen. Daarbij moet het goed scoren in de offerte. De verleiding is groot om veel te beloven. Na de gunning kan men dan wel zien of door vertragingen in de uitvoering of anderszins de kosten van hoge beloften kunnen worden gereduceerd. Bij de aanbesteding voor een concessie die eerder al in bezit is gekomen speelt ook mee dat het verlies van de concessie leidt tot extra kosten voor een bedrijf door overgangsmaatregelen en door een ongunstiger verhouding van overhead en omzet. Voor iedere inschrijver bestaat het risico dat de hoge kosten die voor een offerte moeten worden gemaakt niet meer door gunning kunnen worden terugverdiend. Het kan gaan om enkele tot vele honderdduizenden euro's. De verliezer kampt tevens met het probleem van de overbodig geworden bussen. Misschien kunnen ze nog op een andere concessie ingezet worden, of anders moeten ze met verlies verkocht worden.

EU beschermt brutaalste

In afgelopen jaren is herhaaldelijk voor een lage prijs meer beloofd door OV-bedrijven dan is of kon worden waargemaakt. Er worden vooral extra DRU's aangeboden zonder enige zekerheid dat er wel chauffeurs zijn te vinden voor de uitvoering. Ook voor het regiospoor worden beloften gedaan zonder dat er voldoende machinisten zijn. Bij het vervoer voor gehandicapten schreef Connexxion zo laag in dat concurrent Transvision naar de NMa toestapte, maar dit had geen resultaat.⁹⁹

100 Essentieel voor goede marktwerking is eveneens dat een koper af kan zien van de koop of dit kan uitstellen. Dit kan niet bij het OV.

101 Het beleid werd gesteund door Provinciale Staten.

102 Later bleek het bod toch niet de meest voordelige te zijn.

De overheid heeft het probleem dat zij bij de gunning nauwelijks kan kijken naar slechte prestaties van de bedrijven elders of in het verleden. En evenmin naar de situatie op de arbeidsmarkt. Er mag wel naar referenties gekeken worden, maar die spelen in de praktijk een kleine rol. In de openbare aanbesteding van een zekere financiële omvang mag volgens het Europese recht een bedrijf niet uitgesloten worden als het financieel solide is, en het bod vanuit een financieel gezichtspunt niet als irreëel kan worden beschouwd. Dat zou discriminatie zijn. Dit is een zeer ongelukkige bepaling daar het een belangrijk principe van marktwerking is dat gekeken mag worden naar de prestaties van een bedrijf. Een willekeurig huishouden dat een aannemer of een klussenbedrijf inhurt voor werk aan de woning zal vanzelfsprekend naar prestaties uit het verleden kijken of referenties van kennissen laten meewegen. Voor een goede marktwerking is dit essentieel.¹⁰⁰ Het Europese aanbestedingsrecht beschermt in feite grote, vaak internationaal opererende bedrijven tegen afstraffing van manipulatief gedrag. De EU beschermt dus niet eerlijke competitie maar het recht van de sterkste of brutaalste. Aanbesteding door OV-bedrijven wordt zo de kunst om overheden zo handig mogelijk iets voor te spiegelen. Dit was ook de kern van de ongelukkige ervaringen met aanbestedingen in Noord-Brabant.

Ongelukkige aanbestedingen in Noord-Brabant

In maart 2004 werd door het College van Gedeputeerde Staten (GS) van Noord-Brabant besloten de gunning van de concessies (Oostelijk en Westelijk Noord-Brabant) aan de BBA niet te verlengen.¹⁰¹ De BBA had volgens het college niet voldaan aan de beloften in de offertes in 1999 (na de verkoop aan Veolia). Bij de uitwerking van het bestek in 2005 voor een vijftal concessies was er een passage opgenomen over de grenzen van de prijs die bij een notaris was gedeponneerd. De BBA voldeed er niet aan, zodat haar bod terzijde werd gelegd. Het bedrijf wist dit met succes bij de rechter aan te vechten. De formulering zou niet voldoende transparant zijn, zo heette het. Men kan ook stellen dat de BBA de grenzen van de interpretatie heeft opgezocht om de gunning te winnen.¹⁰² In elk geval moest de aanbesteding overgedaan worden. Bij de uitwerking van een nieuw bestek moesten er om juridische redenen duidelijke verschillen zijn met de vorige. Dit gebeurde onder andere door alleen op prijs aan te besteden en het aantal concessies te verminderen tot twee.

Het leek nu dat de zaken goed gingen. Ja, zeer succesvol gelet op de goedkope inschrijving van Connexion (plus Hermes). Naar later bekend is geworden was er wel degelijk iets mis. Connexion had een lage meerwerkfactor aangeboden die tot forse verliezen kon leiden als er jaarlijks veel meerwerk was. Bij navraag in juni 2006 of het bedrijf de systematiek wel goed begrepen had werd dit bevestigd en werd gesteld dat er van uitgegaan werd dat de provincie niet zover zou gaan dat het bedrijf verlies ging lijden. Er werd in feite van uitgegaan dat na de gunning over de toepassing van de meerwerkfactor nog onderhandeld kon worden. Met deze gok probeerde Connexion de concessies gegund te krijgen. Toen duidelijk werd dat GS vasthield aan de systematiek, veranderde het bedrijf van tactiek. Beweerd werd dat er bij de inschrijving sprake was van een verschrijving. GS wees deze interpretatie terecht van de hand, maar schrok er voor terug het bod als irreëel terzijde te leggen. Dit zou een juridische strijd kunnen opleveren die verlamdend zou werken. Daar een jaar eerder ook al een aanbesteding mislukte was dit risico een nachtmerrie.

Connexxion tekende (pas) zes weken later bezwaar aan tegen de gunning bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven; een hoogst opmerkelijke stap die echter geen alarmbellen liet rinkelen. De zaak bleef achter de schermen lang slepen. Nadat onrust was ontstaan bij de werknemers omdat overleg uitbleef over de overdracht van de concessie – er volgden ook stakingen – kwam de zaak in een stroomversnelling. Connexxion trok zich uiteindelijk (op 23 oktober 2006) terug.

In de publiciteit is vooral kritiek gekomen op de handelwijze van GS, mede door het rapport van de onderzoekscommissie die was ingesteld door Provinciale Staten. De commissie had echter niet de opdracht een oordeel uit te brengen over de handelwijze van de OV-bedrijven. Het ging om een oordeel over de handelwijze van GS. Als een van de leden van de onderzoekscommissie wil ik bij deze nadrukkelijk melden dat uit de stukken kan worden opgemaakt dat de directie van Connexxion zeer onverantwoordelijk heeft gehandeld. Ten behoeve van de wens om de omzet fors te verhogen is er gemanoeuvreed bij de offerte en vervolgens is er na de gunning maandenlang afgewacht. Het OV was hier niet bij gediend en er werd gesold met de belangen van het personeel. Het heeft de provincie ook veel extra kosten bezorgd. Niettemin moet worden vastgesteld dat er vanuit het marktdenken een zakelijke logica zat in de handelwijze van Connexxion.

¹⁰³ Concessies worden in een afzonderlijke BV ondergebracht. De bussen zitten in een aparte landelijke BV.

De soliditeit van bedrijven garandeert niet dat er geen problemen ontstaan. Een concessie wordt veelal verzorgd door een dochteronderneming van een groot concern.¹⁰³ Als de dochteronderneming te weinig winst maakt, of zelfs verlies lijdt kan het moederbedrijf besluiten de concessie terug te geven. Dat kost wel een flinke boete en imagoverlies, maar daar is overheen te komen doordat het toch niet meetelt bij een volgende aanbesteding, of bij overnames. Voor de overheid is het wel een probleem daar zij belang heeft bij de continuïteit van het OV, en het dus niet alleen en zeker niet primair een centenkwestie is. Bij het uitdelen van boetes moet dit risico van afhaken meegewogen worden. Dit temeer daar er ook langdurige en kostbare juridische procedures mee gemoeid zijn, met een onzekere uitkomst.

Kleine ondernemingen kunnen failliet gaan, zo is gebleken met het bedrijf MTI, dat in Oss en Meppel lokaal vervoer verzorgde. Een te hoge ambitie bij de directie en te hoge verwachtingen van ‘vernieuwende concepten’ leidde er toe dat de zaak pas laat ging rollen. Een grote strop leed Novio met een concessie in Utrecht-Oost door een veel te lage inschrijving. Hierbij speelde ook een te rooskleurige voorstelling van zaken bij de directie, ingegeven door haar groei-ambities. De zaak kwam aan het licht toen het OV-bedrijf SVN (Stadsvervoer Nederland) in de boeken mocht kijken met het oog op een overname. SVN zag er vervolgens van af.

5.3 Gunning op prijs of op prijs en kwaliteit

Bij de openbare aanbesteding zijn er twee mogelijkheden: alleen de prijs maakt uit, of prijs en kwaliteit samen. In het tweede geval spreekt men over de ‘economisch meest voordelige aanbidding’ (afgekort Emva). Prijs en kwaliteitsaspecten krijgen hierbij een gewicht toegekend met scores. De som van de scores bepaalt de gunning. Bij aanbesteding op prijs speelt kwaliteit ook een rol, maar dan als een absolute vereiste. Het verschil komt er in de praktijk vooral op neer dat bij de Emva meer keuzemogelijkheden zijn

¹⁰⁴ In de aanbesteding van 2005 telde de prijs voor 85%.

¹⁰⁵ In 2004 was de opvatting gegroeid dat de BBA zich sinds 2000 niet meer dan als een busboer gedroeg. Dus dan ook voortaan maar zo behandeld moest worden.

voor het aanbestedende bedrijf om in offertes goed te scoren. Een hogere prijs dan de concurrent vraagt kan gecompenseerd zijn door aanbod van meer kwaliteit. Het gewicht van de kwaliteit neemt vooral toe als ook de regievoering als kwaliteitsfactor bij het bedrijf komt te liggen. Meestal gaat het echter om allerlei secundaire zaken in de vorm van service en materieel. Soms ook om een uitnodiging meer DRU's aan te bieden dan minimaal is vereist. Kwaliteit is dan eigenlijk verkapte kwantiteit. De sociale doelstelling – bereikbaarheid van dorpen bijvoorbeeld – speelt een beperkte rol. Het voor de reizigers belangrijke aspect van betrouwbaarheid speelt overigens een geringe rol.

Zo op het eerste gezicht lijkt de Emva gunstiger te zijn voor beide partijen (OV-autoriteit en OV-bedrijf) dan aanbesteding op prijs. Kwaliteit krijgt meer aandacht. In de praktijk is dit toch niet vanzelfsprekend. Kwaliteit vertaalt zich voor het bedrijf uiteindelijk in kosten. Winstmarges kunnen worden opgekrikt door tegen de hogere prijs die is afgesproken niet de beloofde hogere kwaliteit te leveren, of hiermee tijd te rekenen. Dan ontstaat er gesteggel over de beloften. Is er sprake van wanprestaties of van overmacht? Waren de beloften wel realistisch? Waren de wensen van de OV-autoriteit wel of niet uitvoerbaar? Bij de aanbesteding op prijs kan overigens ook minder kwaliteit geleverd worden dan was beloofd, maar er spelen dan minder kwaliteitsaspecten een rol. Als veel beleid overgelaten wordt aan een bedrijf heeft het bedrijf meer manoeuvreerruimte in de implementatie van kwaliteitseisen en minder zorgen over de kosten. Dit geeft lucht aan een bedrijf als er sprake is van een scherpe concurrentie. Vooral in de eerste jaren. In latere jaren moet er meer met boetes rekening worden gehouden.

Maar het gewicht van de prijs is doorgaans toch zo belangrijk dat er weinig ruimte is voor extra kosten voor meer kwaliteit. Er is ook geen dwingende reden om veel kwaliteit te leveren, want wanprestaties in het verleden spelen geen rol bij de nieuwe openbare aanbesteding voor dezelfde of een andere concessie. Alleen een verlenging van de concessie loopt gevaar. Zolang het bij verlenging om één jaar gaat, zoals nu bij wet is geregeld, kan dit risico niet zwaar wegen.

Men mag hopen op meer flexibiliteit bij de Emva doordat er meer ruimte is voor onderhandelingen na de gunning. Maar alsnog onderhandelen na de gunning is eigenlijk strijdig met het principe van marktwerking door aanbesteding.

Noord-Brabant versus Limburg

In 2006 liepen aanbestedingen in Noord-Brabant (minus SRE-gebied) en Limburg. Zij kenden een fors verschil in opzet. In Noord-Brabant gold alleen de prijs als gunningscriterium.¹⁰⁴ Daarnaast waren er allerlei kwaliteitseisen waaraan hoe dan ook moest worden voldaan, zoals betere motoren met het oog op het milieu. In Limburg werd een onderscheid gemaakt in voorzieningenniveau, bedrijfsvoering, en kwaliteit van uitvoering en implementatie. Ze telden mee voor respectievelijk 38, 27 en 35 procent. De totaalprijs was een onderdeel van de bedrijfsvoering. In Noord-Brabant kwam de opbrengstverantwoordelijkheid bij de provincie, in Limburg bij de vervoerder. Noord-Brabant heeft de regie over de dienstregeling en in te zetten materieel in eigen handen genomen; in Limburg ligt het bij de vervoerder op basis van een minimumeisenpakket.

De provincies kennen dus een groot verschil in het type van aanbesteding. Van Noord-Brabant wordt gezegd dat de vervoerders niet meer dan busboeren zijn geworden.¹⁰⁵ In Limburg kan de vervoerder

veel zelf bedenken. Niettemin blijkt in 2007 dat in beide provincies voortdurend problemen opduiken met het vervoer. Zie voorbeelden in hoofdstuk 1. Het laat zien dat het bij de OV-bedrijven steeds om het financiële rendement draait. De reiziger staat in elk geval niet centraal al wordt dat wel verondersteld in provinciale documenten en maken OV-bedrijven er propaganda mee.

106 Mogelijk is daarnaast ook een dwangsom voor het niet nakomen van elementaire verplichtingen. Dit wordt geregeld in de AWB (Algemene Wet Bestuursrecht).

107 In de Betuwe is eens een bonusregeling niet toegepast omdat het criterium onduidelijk was en de provincie op een bezuiniging uit was.

5.4 Bonus-malusregelingen

Vaak wordt in een bestek een bonus-malusregeling ingebouwd, of alleen een bonus- of een malusregeling. Dit is mogelijk gemaakt door de Wet personenvervoer.¹⁰⁶ Het is eigenlijk vreemd dat zulke regelingen worden ingebouwd. Maar kennelijk wordt er niet op vertrouwd dat er zonder zulke regelingen goed gewerkt wordt. Het is daarmee een impliciete erkenning dat marktwerking niet vanzelfsprekend tot gewenste resultaten leidt.

Bij malusregelingen doet zich het probleem voor dat een OV-bedrijf dat door financiële moeilijkheden beloftes niet kan waarmaken, door een boete in nog grotere financiële moeilijkheden kan komen. Het bedrijf kan dan proberen nog meer te bezuinigen op personeelskosten en materieel, met alle risico's van dien. Bedrijven die een onderdeel zijn van een groot concern kunnen meer armslag hebben mits en zolang die concerns het gebrek aan rendement kunnen verantwoorden aan hun aandeelhouders.

Bij bonusregelingen moet in elk geval vaststaan wat de minimumeisen zijn en of daar wel de hand aan is gehouden. Er ligt hier een controleprobleem.¹⁰⁷ Niettemin kunnen bedrijven iets extra's doen dat eenvoudig zichtbaar is. Voor die gevallen is de regeling een nuttig instrument om de kwaliteit te verhogen. Toch kan zich een onenigheid voordoen doordat in de beoordeling niet te ontkomen is aan subjectieve indrukken. Krijgt een bedrijf geen bonus terwijl het er wel één meende te mogen verwachten, dan heeft het een negatief effect op de latere prestaties. Krijgt het bedrijf te gemakkelijk een bonus, dan zal het zijn extra inspanningen zoveel mogelijk beperken. Daarnaast bestaat het risico dat bij offertes minder wordt aangeboden om later makkelijker een bonus te kunnen claimen. In een vechtmakkt zal dit niet zo gauw gebeuren, maar een vechtsituatie is er niet altijd. Zonder de kans op een bonus komt echter kostenbesparing centraal te staan. In welke regeling dan ook doet zich verder het probleem voor van het formuleren van ondubbelzinnige criteria. Er kunnen daarbij voor de beoordeling zich omstandigheden voordoen die niet (goed) te voorzien zijn.

De praktijk leert dat er verschillen zijn in het optreden van OV-autoriteiten. De één komt sneller met een boete dan de ander. Vooral Zuid-Holland was er in 2007 snel bij. Opmerkelijk vaak zijn er boetes gegeven aan Arriva. Onder chauffeurs stond dit bedrijf ook lange tijd het slechtst aangeschreven. Veolia en Connexxion hebben echter onder druk van de concurrentie in recente jaren hun best gedaan een even slechte reputatie te krijgen. Op stedelijk niveau heeft Almere al drie keer een boete gegeven aan Connexxion. Noord-Brabant is uiterst terughoudend ook al is er heel veel mis gegaan. De provincie heeft wel geld ingehouden van Veolia voor niet-gereden ritten bij de stakingen in West-Brabant.

108 NS en Arriva zijn de aandeelhouders. Arriva stelt de NS verantwoordelijk. In de loop van 2003 wordt Arriva volledig eigenaar. Ze wint dan ook (opnieuw) de concessies voor het busvervoer in Groningen en Drenthe. In 2005 wint Arriva de aanbestedingsprocedure voor regio spoor in Groningen en Friesland (duur 15 jaar). Tot laat in 2007 moeten nog treinen van de NS gehuurd worden. Voor voorzieningen bij het spoor en voor het onderhoud is het afhankelijk van ProRail.

109 De NS wil alleen de Buffels verhuren voor 10 jaar. Dit zou niet duidelijk geweest zijn bij de offerte. Een vreemde zaak van beide kanten.

110 Dit speelt ook in een niet aanbesteed gebied als hetzelfde krappe beleid om 'efficiency-redenen' wordt gevolgd. Bijvoorbeeld bij het GVB in Amsterdam.

Voorbeelden boetes (malussen)

De provincie Groningen legde al tussen 2000 en 2003 boetes op aan het spoorbedrijf NoordNed vanwege wanprestaties op het regio spoor.¹⁰⁸ In januari 2007 wordt een voorlopige boete gegeven voor wanprestaties op het spoor. In december 2007 is er een boete gegeven bij een staking van chauffeurs. In december 2005 was door het OV-bureau een boete gegeven voor het uitvallen van bussen die echter afgewezen is door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Arriva had zich beroepen op overmacht.

Er zijn ook meermalen waarschuwingen geuit. Bijvoorbeeld in december 2007 bij een conflict van Arriva met ProRail over het regio spoor waarbij Arriva dreigde met het staken van het treinverkeer.

Zuid-Holland gaf in voorjaar 2007 drie keer een boete aan Arriva vanwege wanprestaties in het concessiegebied DAV. Het provinciebestuur was al alert in januari toen bij het stadsvervoer in Dordrecht duidelijk veel mis ging. De controle op Arriva kostte de provincie overigens ruim 3 ton. De boete was 3,5 ton.

De SRA gaf Arriva in 2006 een boete voor wanprestaties in het gebied Waterland. Een jaar later wordt Arriva een boete gegeven voor gebrekkige reisinformatie en omdat bussen vaak te laat waren.

Connexxion heeft tweemaal een boete gekregen van de provincie Gelderland vanwege problemen met de valleilijn (uitblijven nieuwe treinen). Het bedrijf heeft in 2007 grote moeite met het tijdig binnenkrijgen van nieuwe treinen en de werving van machinisten voor de Valleilijn.

Almere gaf Connexxion boetes over de jaren 2004, 2005 en 2006 vanwege een lagere groei dan in de offerte was toegezegd.

Veolia kreeg in 2007 een boete van de provincie Gelderland voor gebrek aan informatievoorziening.

Veolia heeft verder dreigementen gekregen in de provincies Limburg en Noord-Brabant. Ook Veolia beroept zich bij het uitblijven van de nieuwe treinen op overmacht. Bovendien zou de NS voor korte tijd geen betere treinen willen verhuren dan de oude Wadloper.¹⁰⁹

In Noord-Holland krijgt in 2007 OV-taxi een boete voor slechte dienstverlening bij de regiotaxi.

Boetes zijn formeel gesproken nodig om de OV-bedrijven te dwingen hun toezeggingen na te komen. Het heeft ook meermalen geholpen, in het bijzonder in Waterland, Almere en in het DAV-gebied. Het geld van de boetes wordt gestoken in verbeteringen van het OV. Er kan een schaduwzijde aan boetes zitten voor de reizigers als het OV-bedrijf zich heeft vastgelegd op strakke rijtijden. Dan kunnen reizigers de deuren voor hun neus dicht zien gaan omdat er een boete dreigt voor vertraging. Dit geeft natuurlijk de nodige boosheid.¹¹⁰

Een wezenlijk manco van de hele regeling is dat de verantwoordelijke directies vrijwel buiten schot blijven. Te gemakkelijk kunnen boetes afgewenteld worden op anderen, het personeel vooral. De directies kennen vaak wel een riant bonusregeling, maar geen malus. Bij ontslag krijgen ze een gouden handdruk voor hun falen. Ook bij overheidsbedrijven doet zich dit probleem voor omdat bestuurders een te sterke rechtspositie hebben verworven. Ze lopen te weinig risico bij falend beleid. Het staat ook in schril contrast met de rechtspositie van personeel op de werkvloer. De bewieroking van bestuurders als de mensen waar het in een organisatie om draait staat efficiënt optreden in de weg.

Een merkwaardige manier van doen ziet men in 2007 bij het GVB (Amsterdam). Daar krijgt het overheidsbedrijf van de stad een boete van de OV-autoriteit (SRA) voor de slechtere prestaties dan zijn afgesproken. Het ligt in beginsel meer voor de hand directieleden te treffen.

111 "Onderzoek aanbestedingen Openbaar Vervoer in Noord-Brabant", maart 2007, p 35.

5.5 Juridische gevechten

De hierboven vermelde problemen met de aanbesteding in Noord-Brabant laten goed zien hoe vervelend het is rekening te moeten houden met slepende juridische gevechten. Het begint al met de uitwerking van een bestek, waarin minutieus zaken moeten worden uitgewerkt en moet worden bedacht of meerdere interpretaties mogelijk zijn, mede gelet op niet te voorziene omstandigheden. Bij de eerste aanbesteding in 2005 zou Gedeputeerde Staten naar een hogere rechter hebben kunnen stappen om het oordeel over het gebrek aan transparantie aan te vechten. Het College was bepaald niet kansloos geweest. Maar het probleem is dat het OV niet opgeschort kan worden zoals een project in de bouw. Het moet dagelijks doorgaan. Bij de tweede aanbesteding vreesden GS de gevolgen van een juridische strijd om het terzijde leggen van een irreëel bod. De procedure van overdracht van de concessie zou immers stilgelegd moeten worden. Men kan de vraag stellen of Connexxion wel naar de rechter was gestapt omdat de concessie verlies zou opleveren. Het bedrijf kan echter best naar de rechter toestappen en de zaak afblazen voordat er een oordeel geveld wordt. Dat levert ook vervelende vertraging op.

In 2006 stapten zowel Veolia als Connexxion naar het College van Beroep voor het Bedrijfsleven om de gunning in Noord-Brabant respectievelijk Limburg aan te vechten. Dergelijke praktijken speelden ook bij andere concessies. Of de stap naar de beroepsrechter nu een redelijke grond heeft, pesterij is of een gokje, maakt voor de overheid niet uit. Zij is hangende de zaak geremd in de implementatie van de gunning. Zij moet ook juridisch advies inwinnen en zich voorbereiden op een rechtszaak met de nodige kosten van dien.

Een structureel probleem is dat de overheid gebonden is aan het bestuursrecht terwijl het OV-bedrijf een beroep kan doen op zowel het bestuursrecht als het privaatrecht. Dit biedt ruimte voor een langdurige procedure, die eventueel jaren kan duren. In een privaatrechtelijk contract is de procedure veel en veel korter. Binnen twee weken moet het bedrijf dat een contract gegund is duidelijk gemaakt hebben dat het de gunning aanvaardt. Dit punt is ook aan de orde gesteld in het rapport van de onderzoekscommissie van Provinciale Staten in Noord-Brabant.¹¹¹ De landelijke overheid wordt aanbevolen daar eens goed naar te kijken. Het oorspronkelijke motief was private bedrijven te beschermen tegen mogelijke willekeur van lagere overheden. De praktijk leert dat deze overheden juist bescherming nodig hebben tegen manoeuvres van OV-bedrijven.

Een ander punt is dat een bedrijf vanuit privaatrechtelijk oogpunt niet gehouden kan worden aan contracten die tot een zodanig verlies leiden dat het voortbestaan van het bedrijf in gevaar komt. Dit punt speelt ook mee in aarzelingen bij OV-autoriteiten om met boetes te komen. Tegenover de overheid kan een bedrijf zich proberen te beroepen op gronden van 'redelijkheid en billijkheid'. Tegen deze achtergrond kan de veronderstelling van Connexxion dat er nog na de gunning in Noord-Brabant onderhandeld kon worden over de meerwerkfactor gezien worden als een blijk van vertrouwen dat het niet zo'n vaart zou lopen. Het

¹¹² Een verzelfstandigd overheidsbedrijf (zoals tot voor kort Connexxion) kan als een privaat bedrijf handelen als de aandeelhouder zichzelf het recht ontzegt heeft zich met het bedrijfsbeleid te kunnen bemoeien.

¹¹³ Met BTR zijn ook veel problemen gerezen in regio Haaglanden. Zie AD-Haagsche Courant, 25 februari 2008.

had immers een privaatrechtelijke troef in handen. Ook de afwachtende houding daarna laat zich mede hierdoor verklaren tot het moment dat de provincie naar de rechter stapte met het dreigement van een hoge boete. Toen moesten de knopen geteld en de kansen geschat worden. De provincie moest echter tegelijkertijd onderhandelingen starten met Connexxion en andere bedrijven om garanties te krijgen voor de continuïteit van het OV. Connexxion kon dus de dans van een hoge boete ontspringen doordat het provinciebestuur zich niet kon permitteren dat het vervoer stil viel.

De juridische complicaties laten zien dat de verantwoordelijkheden ongelijk zijn. Voor het private bedrijf¹¹² telt uiteindelijk alleen het rendement; het kan een lange tijd achterover leunen en procederen. De OV-autoriteit heeft de maatschappelijke verantwoordelijkheid dat het openbaar vervoer op orde blijft, dat de continuïteit dagelijks gewaarborgd is.

Taxi krijgt laatste kans

In het dagblad De Stentor stond op 5 oktober 2007 het volgende bericht:

“ZWARTEWATERLAND/KAMPEN – De gemeenten Zwartewaterland en Kampen en provincie Overijssel wagen nog een laatste poging om de regiotaxi in Noordwest-Overijssel met de huidige vergunninghouder (BTR Rotterdam) op een acceptabel niveau te krijgen.

Wethouder Jan Wieten van Kampen en Overijssels gedeputeerde Job Klaasen praten vandaag namens de regio met BTR en het uitvoerende taxibedrijf Witteveen.

De klachten over de regiotaxi blijven maar aanhouden. Het gaat om tientallen ‘missers’ per maand. Gemeenten en provincie pikken dat nu niet meer. “Ondanks intensieve contacten, beloften, verbeteracties en zelfs het opleggen van boetes, voldoen de vervoersprestaties niet aan de overeengekomen normen”, aldus Wieten, die eigenlijk vindt dat de tijd van praten voorbij is. De gemeentebestuurders lieten zich echter door gedeputeerde Klaasen overhalen nog een uiterste poging te doen.

Wieten: “Ik vind nog steeds dat we nu moeten doorpakken met een nieuwe aanbesteding. Geef een ander maar de kans. Maar Kampen is nu eenmaal niet de enige partner en ook niet eindverantwoordelijk. Zwartewaterland praat ook mee en daar gaat het bovendien wat minder belabberd, heb ik begrepen. Ook moet je je realiseren dat aan voortijdige contractbeëindiging haken en ogen zitten. Dat wordt een hele juridische knokpartij en je bent zomaar zes tot twaalf maanden verder. Maar hoe dan ook, BTR krijgt wat ons betreft nu wel de allerlaatste kans. We begrijpen dat ze dicht tegen kostprijs moeten rijden, maar daar hebben ze zelf voor getekend.”¹¹³

5.6 De omvang van concessies

Volgens de economische theorie is er meer concurrentie mogelijk bij kleine concessies. Maar het OV is maar gedeeltelijk aan concessiegrenzen gebonden. Veel reizigers gaan meer of minder vaak over de grenzen heen en zijn daarom gebaat bij een goede afstemming. Die is beter te regelen in een grote concessie. Gelderland en Limburg zijn voorbeelden van provincies die teruggekomen zijn van kleinere con-

cessies ten behoeve van de reizigers. Een bijkomend voordeel is de mogelijkheid om moeilijk te ‘verkopen’ gebieden onder te kunnen brengen in een grotere concessie. Het OV-bureau voor Groningen en Drenthe wilde concessiegebieden verkleinen, maar is door de provincies teruggefloten zodat de nieuwe aanbesteding een jaar is vertraagd.

Grote concessies vereisen een hogere garantstelling en vaak wordt de eis gesteld dat een directeur al ervaring heeft met een groter gebied. Dan blijven er eigenlijk maar enkele bedrijven over die kunnen inschrijven. We zien dan ook dat er in Nederland een oligopolie is ontstaan van drie bedrijven. Die bedrijven kunnen tijdelijk – zoals in 2006 – wel in een hevig gevecht verwickeld zijn over de omvang van hun markt-aandeel, maar dit kan niet lang duren. Ze kunnen stilzwijgend of in onbekend overleg de markt verder (her)verdelen. In 2007 ziet men al een terugloop in inschrijvingen. Er was geen interesse in de Waddeneilanden Terschelling, Vlieland en Ameland; maar één inschrijving voor Schiermonnikoog (Arriva), één voor Leeuwarden (Connexxion), één in de stad Groningen (Arriva), en twee in het SRE-gebied (Hermes en Veolia). In 2008 blijkt in het BRU-gebied geen inschrijving te komen voor apart aanbestede Spitslijnen en één voor tram en bus (Connexxion). In 2005 bleek in Gelderland al de aanbesteding van de Valleilijn een flop te worden doordat er geen inschrijving kwam. De OV-bedrijven vonden toen dat te hoge eisen werden gesteld in het bestek.¹¹⁴

¹¹⁴ www.gelderland.sp.nl/bericht/256 en www.gelderland.sp.nl/bericht/261.

5.7 Conclusie

Ongelijke belangen en verantwoordelijkheden tussen overheden en private OV-bedrijven staan een betrouwbare dienstverlening in de weg. Aanbesteding is een moeizaam karwei dat veel arbeid en kosten opsloopt die beter aan het OV zelf besteed kunnen worden. De problemen zijn structureel van aard, dat wil zeggen: vloeien voort uit de logica van de marktwerking. Onhandig opereren van betrokken partijen zijn een bijverschijnsel. Het bij de aanbesteding betrokken bestuursrecht belemmert de overheid de belangen van de reizigers goed te behartigen.



Nabeschuwing

De liberalisering in het openbaar vervoer was een antwoord op de groeiende subsidiekosten voor het stads- en streekvervoer in een tijd waarin gestreefd werd naar daling van de belastingdruk. Met lede ogen keken politici van de dominante stromingen naar lege bussen op het platteland. Ook kwam bij hen het idee op dat de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden van de chauffeurs te riant waren. Privatisering en marktwerking kwamen in de jaren negentig van de vorige eeuw op als een toverformule. Het zou kunnen zorgen voor bezuinigingen en verbeteringen tegelijkertijd. Dus ook 'de' reizigers zouden beter af zijn. In werkelijkheid profiteren vooral belastingbetalers die niet met het OV reizen van bezuinigingen, als we filevorming en congestie in de steden even niet meerekenen.

Beeld: minder kwaliteit, hogere prijs

En de reizigers? Voor hen tellen in de eerste plaats de beschikbaarheid van lijnen met hun frequentie, en de ligging van haltes. Het beeld hiervan verschilt van regio tot regio, maar over het geheel genomen is er een daling ten opzichte van 2000 en een stijging ten opzichte van 2004.

De prijs van de meeste strippenkaarten is in de loop der jaren meer gestegen dan de inflatie, en er zijn zones kleiner geworden. Dit laatste is beleid van de overheid. Prijsacties zijn er zowel van de overheid gekomen als van een vervoerder.

In hoofdstuk 1 hebben we gezien dat de aanbesteding van het stad- en streekvervoer wel leidt tot meer dienstregelingsuren, maar dat dit ten koste is gegaan van de betrouwbaarheid. De groei vindt vooral plaats in dichtbevolkte gebieden. Op het platteland is veelal sprake van een verschraling, met goedkeuring van de provinciebesturen.

Een positief punt is dat er nieuwe typen vervoermiddelen zijn gekomen en dat ook de kwaliteit van de vervoermiddelen verbeteringen laat zien. Eisen van de OV-autoriteiten speelden hierbij wel mee. Er zijn echter ook verslechtingen, in het bijzonder in de eerste periode na de wisseling van gunninghouders. Afgewacht moet worden of het nieuwe materieel lang goed blijft of sneller gebreken gaat vertonen.

De vele 'kinderziekten' baren zorgen.

De overheid op afstand

Aan het middel van openbare aanbesteding kleven duidelijk nadelen. Ongelijke belangen en verantwoordelijkheden tussen OV-bedrijf en OV-autoriteit brengen problemen met zich mee en leiden tot moeizame relaties. De overheid staat op afstand in een zaak met publieke doelen. Dit beperkt de ruimte voor vlotte beleidswijzigingen en aanpassingen aan nieuwe situaties. Er moet steeds weer onderhandeld worden of gewacht worden tot het einde van een concessieperiode. Er is hiermee veel bestuurswerk gemoeid met bijbehorende kosten. Controle op de uitvoering is moeilijk daar bedrijven recht hebben op geheimhouding van hun administratie. De rol van de volksvertegenwoordiging is zwaar ingeperkt terwijl het bij het OV om een publieke taak van de overheid gaat. Burgers moeten klagen bij de bedrijven, vinden daar weinig gehoor en gaan dus terecht naar de overheid. Die moet zich er dan toch maar mee bemoeien, wil ze haar verantwoordelijkheid naar de burgers waarmaken. De instelling van reizigersraden biedt wel enig tegenwicht, maar haalt weinig uit zolang de invloed van de volksvertegenwoordiging beperkt blijft.

Daar een groot deel van de reizigers geen alternatief heeft kan men nauwelijks spreken van een 'tucht' van de markt. Bovendien blijven overheidssubsidies de voornaamste inkomstenbron voor de bedrijven. Wat van de reizigers binnenkomt kan afgewogen worden tegen de kosten die moeten worden gemaakt. Die verhouding is structureel onevenredig, in het bijzonder in dunbevolkte gebieden. Voor zover er tot nu toe van concurrentie tussen OV-bedrijven sprake is geweest bij de aanbesteding (eens in de zoveel jaar) ging het vooral om het veroveren van een groter marktaandeel. Hierbij is roekeloos gehandeld in offertes. Gebleken is ook dat een schrapere overheid schrapere bedrijven krijgt. Het Europese aanbestedingsrecht blijkt in het voordeel te werken van grote, vooral internationaal opererende bedrijven. Zij kunnen wanprestaties leveren zonder uitgesloten te worden van een nieuw biedingproces. Ook hierbij ontbreekt echte 'tucht' in de markt. Een ander nadeel is de oligopolievorming. Die leidt tot machtsconcentraties op internationaal niveau die niet in het belang zijn van de op regionaal niveau opererende overheden.

Marktconform is niet prijsconform

Onderhandse aanbesteding biedt meer beleidsruimte, maar niet duidelijk is hoeveel: daar is geen onderzoek naar verricht. Het hangt er ook vanaf wat we moeten verstaan onder de wettelijke eis van 'marktconform' handelen. Als we de directies van Arriva, Connexion en Veolia moeten geloven is marktconform synoniem met prijsconform. Dit is in het geheel niet vanzelfsprekend en tekent hun enge horizon. Want in echte markten waar mensen dagelijks mee te maken hebben is er een grote variatie in de verhouding tussen de prijs en het aangeboden. Prijs en kwaliteit kunnen een zeker verband hebben, maar zeker niet altijd en overal. Er is veel invloed van mode, reclame en marktmacht.

Als we eenvoudigheidshalve in het OV van een verband uitgaan, kan het bij kwaliteit om heel veel zaken gaan die de overheid van belang vindt. Het aanhouden van reserves en een ruimere overlooptijd om de betrouwbaarheid van het vervoer te verhogen is bij uitstek een kwaliteitskenmerk, waar natuurlijk kosten tegenover staan. Ook een goed personeelsbeleid kan eronder vallen omdat dit eveneens van belang is voor de betrouwbaarheid van het vervoer en goed is voor de dienstverlening aan de reizigers. Daarmee concurreert het in de verwerving van personeel en passants met de bedrijven die een slecht personeelsbeleid voeren. Dus goed personeelsbeleid – waar een prijskaartje aan kan hangen – is een vorm van

marktconform handelen. Het kan in elk geval niet zo zijn dat slecht beleid van private bedrijven de norm zou moeten zijn als de overheid van de volksvertegenwoordiging de opdracht heeft gekregen er voor te zorgen dat er goed en betrouwbaar openbaar vervoer is.

Eenvoudiger blijft het werken met een eigen vervoersbedrijf. Dan is regulier overleg mogelijk waarin niet moeizaam hoeft te worden onderhandeld. Dan kunnen tussentijds soepeler wijzigingen worden doorgevoerd en eenvoudiger met onvoorziene kosten worden omgegaan. In elk geval is er dan meer zicht op de kosten die noodzakelijk zijn voor de ambitie van dienstverlening. En de controle is eenvoudiger.

Afbraak arbeidsvreugde

Een hoofddoel van de liberalisering was onuitgesproken de bezuiniging op het personeel. De politici die dit wensten ontrokken het publieke debat over de vraag hoe goed (of slecht) arbeidsvoorwaarden en omstandigheden van met name chauffeurs zouden moeten zijn. Ze kozen voor een stiekeme afbraak via de prijsconcurrentie van de OV-bedrijven. Voor de OV-bedrijven was het personeelsbeleid verreweg het belangrijkste zelfstandige beleidsterrein. Daarin konden de directies zich uitleven. Bij andere onderwerpen (behalve vastgoed) waren en zijn er steeds beleidskaders van de overheid. Personeelsleden zijn door een arrogante en op hun eigen belang gerichte directie van hun perspectief op een vaste baan en een goede pensioenvoorziening beroofd. Het beroep is onaantrekkelijk gemaakt. Scholing is verwaarloosd. Het daarvoor ontstane personeelstekort is een ernstige bedreiging voor de toekomst van het OV. Het is nodig dat het beroep van chauffeur in ere wordt hersteld en dat de directies een stap terug doen.

Marktwerking versus overheid

In de aanloop naar de Wet personenvervoer was er een verschuiving van bevoegdheden tussen de overheden. De overdracht van zeggenschap naar het provinciaal niveau nodigde de Staten uit tot een nieuw en creatief beleid. De provinciale autoriteiten wilden zich graag bewijzen. Er is in beginsel meer afstemming of integratie mogelijk geworden tussen stad en streek, spoor en streek, lijn en regiotaxi. Maar er zijn ook nadelen bijgekomen, die versterkt worden door de 'marktwerking', zoals grensoverschrijding en uiteenlopende eisen in het bestek. En bedrijven zijn overvraagd.

Bij de kritiek op de ingevoerde marktwerking (privatisering en aanbesteding) moet steeds voor ogen gehouden worden dat de overheid het niet vanzelfsprekend beter doet. De vraag is steeds: wat is de politieke gedragslijn, wat de visie van de politieke partijen en hun elites op het belang van het OV voor de samenleving. Bij de visie gaat het tevens om simpele kwesties in het omgaan met de publieke ruimte, zoals wegwerkzaamheden, verkeerslichtbeïnvloeding, haltevoorzieningen, eigen weggedeelten, ruimte voor bussen om te parkeren en dergelijke. Hier kunnen ook overheidsbedrijven last van hebben. Het huidige kabinet-Balkenende is evenals voorgaande kabinetten-Balkenende gericht op bezuinigingen.

Op provinciaal niveau is nog steeds weinig animo om budgetten te verruimen.

Economen en bestuurskundigen neigen er toe de overheid abstract te benaderen, dus de verantwoordelijkheid van politici te negeren, of toe te dekken. Een zelfde abstracte benadering speelt bij de beoordeling van marktwerking in het OV. Marktwerking is vanzelfsprekend gunstig, zo heet het, en als iets toch verkeerd loopt gaat het om onhandig of nog onwennig opereren van de marktpartijen (overheden en/of bedrijven). Dit rapport laat zien dat veel problemen uit de logica van marktwerking zelf voortvloeien.

¹¹⁵ In de gemeenteraad van Nijmegen is een dergelijk voorstel, gelanceerd door de SP-fractie in september 2007, aangenomen.

Slot

De Nederlandse wetgever is bij het openbaar vervoer verder gegaan met aanbestedingseisen en privatisering dan in Europees verband is voorgeschreven. Het beste zou zijn dit beleid terug te draaien. De eenvoudigste maatregel op korte termijn is wijziging van het Besluit Personenvervoer, daar het kabinet dit zelf kan doen. De uitzondering die nu alleen nog geldt voor de vier grote steden moet als eerste stap algemeen gemaakt worden. Dan kunnen lagere overheden zich alvast bezinnen op de mogelijkheid van onderhandse aanbesteding en zo druk uitoefenen op de OV-bedrijven een betere dienstverlening te leveren. Zolang er nog vormen van aanbesteding zijn dienen overheden de regie zoveel mogelijk naar zich toe te trekken zodat zij minder gehinderd worden door de noodzaak moeizame onderhandelingen te starten over gewenste wijzigingen in het beleid. Lagere overheden zouden eisen moeten stellen in het aanhouden van reserves (bussen en chauffeurs) en aan de overlooptijden om zo de kans op rituitval te verkleinen. Ook de controle op de prestaties dient vereenvoudigd te worden door toegang tot het informatiesysteem van bedrijven en door zelf klachten te inventariseren. Dit bevordert tevens de ruimte voor de volksvertegenwoordiging om haar rol waar te maken. Reizigers kunnen dan met meer mogelijkheid op succes zich tot de politiek wenden. Het publieke karakter van het OV is zo beter gewaarborgd. OV-autoriteiten dienen in dit kader hun contacten uit te breiden tot de mensen op de werkvloer. Duidelijk moet in elk geval zijn dat het OV geen speeltje (hebbedingetje) hoort te zijn van directies en aandeelhouders.

Er zouden eisen moeten worden gesteld aan de scholing voor het beroep van chauffeur, en provinciebesturen zouden contact moeten leggen met ROC's voor het aanbod van deze scholing om zo meer garanties te hebben voor de toestroom van nieuwe (vooral jongere) mensen.¹¹⁵

De drie grote OV-bedrijven hebben op dit punt onder druk van de concurrentie bij de aanbesteding opzichtig gefaald.

Bovenal zal echter het maatschappelijk belang van het OV moeten worden benadrukt, zoals uitgewerkt in hoofdstuk 2. Dan komt de discussie op een breder plan te staan dan de enge gerichtheid op de kostendekkingsgraad en de efficiëntie vanuit het beperkte bedrijfseconomische gezichtspunt. Vanwege het maatschappelijke belang is het verder gewenst dat meer geïnvesteerd wordt in het openbaar vervoer en we daarbij niet gehinderd worden door de waarden van de private markt. Er zal dan ook nader bekeken moeten worden op welke manier het stads- en streekvervoer en het landelijke spoorvervoer beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

Nico Schouten is sinds 1997 medewerker van het Wetenschappelijk Bureau van de SP. Hij heeft diverse publicaties op zijn naam staan, waaronder 'De uitverkoop van de energie', 'De uitverkoop van de sociale zekerheid', 'De nieuwe woningnood' en vorig jaar 'De vergrijzing betaalbaar'. In 2001 schreef hij al over 'De uitverkoop van het openbaar vervoer'.



Een uitgave van het Wetenschappelijk Bureau van de SP
Vijverhofstraat 65, 3032 SC Rotterdam

Foto: SP-Brabant