

De effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden

Regionaal openbaar vervoer

DE EFFECTEN VAN MARTKWERKING OP ARBEIDSVOORWAARDEN

Regionaal openbaar vervoer

Drs. N. Tijsmans
Dr. C. van Rij

Amsterdam, april 2009
Regioplan publicatienr. 1845 B

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van FNV en FNV
Bondgenoten.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting		I
1 Inleiding		1
1.1	Achtergrond.....	1
1.2	Probleemstelling.....	2
1.3	Onderzoeksaanpak.....	2
1.4	Verantwoording.....	3
1.5	Leeswijzer	3
2 Wet personenvervoer 2000		5
2.1	Aanleiding	5
2.2	Doel.....	5
2.3	Proces	6
2.4	WP2000 in het regionaal openbaar vervoer	7
2.5	Ontwikkelingen in het regionaal openbaar vervoer.....	7
3 Effecten marktwerking regionaal ov		11
3.1	Werkgelegenheid	11
3.2	Arbeidsvoorwaarden	14
3.3	Arbeidsverhoudingen	16
3.4	Arbeidsinhoud	17
3.5	Arbeidsorganisatie	19
4 Conclusie		21
4.1	Concessieverleningen.....	21
4.2	Werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden en arbeidstijden..	22
4.3	Regionaal openbaar vervoer binnen de WP2000.....	23
5 Slotbeschouwing en aanbevelingen		25
5.1	Besteed aandacht aan de werknemers	25
5.2	Positie (decentrale) overheden	26
5.3	Monitoring van de effecten van marktwerking	27
5.4	Toezicht en controle op het naleven van bestekeisen.....	28
Bijlagen		29
Bijlage 1	Geraadpleegde bronnen	31
Bijlage 2	Gespreksleidraad	33

SAMENVATTING

In een studie die Regioplan in 2008 voor het ministerie van Economische Zaken heeft verricht, is getracht inzicht te verkrijgen in de effecten van marktwerkingsoperaties op de factor arbeid. Een belangrijke constatering van dat onderzoek was dat er met betrekking tot dit onderwerp een groot gebrek aan gegevens is. FNV en FNV Bondgenoten wilden deze kennislacune graag onderzoeken voor drie sectoren die zich bezighouden met vervoer: het regionaal openbaar vervoer, het contractvervoer en het goederenvervoer over het spoor.

Regioplan Beleidsonderzoek heeft daarom alle informatie die er is over de effecten van marktwerking op het personeel in de verschillende delen van het openbaar vervoer op systematische wijze met elkaar in verband gebracht en waar nodig en mogelijk aangevuld. Via deskresearch is in kaart gebracht welke informatie beschikbaar was en waar nodig de ontbrekende informatie verzameld. Via veldwerk zijn aanvullende gegevens verzameld. Door middel van interviews en kwantitatieve gegevensbronnen is informatie verzameld over de effecten die de marktwerkingsoperaties hebben gehad op de arbeidsvoorwaarden van het personeel.

De resultaten zijn in drie deelrapporten beschreven. In dit rapport worden de resultaten van het onderzoek beschreven voor de werknemers in het regionaal openbaar vervoer. In de andere twee rapporten worden de resultaten beschreven van het onderzoek in het goederenvervoer over het spoor en het contractvervoer.

De belangrijkste effecten van marktwerking voor de werknemers in het regionaal openbaar vervoer zijn te merken op het gebied van werkgelegenheid, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden. In het regionaal openbaar vervoer is de werkgelegenheid onder het directe personeel in sommige gevallen met bijna veertig procent afgenomen. Door de marktwerking zijn de winstmarges kleiner geworden en als gevolg hiervan ondervindt het personeel grote druk op hun arbeidsvoorwaarden. Dit rapport beschrijft deze uitkomsten en doet aanbevelingen voor eventueel toekomstige marktwerkingsoperaties.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Een marktwerkingsoperatie wordt in eerste instantie beoordeeld op kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Dit is het perspectief van waaruit economen en de overheid marktprestaties evalueren.¹

Over het algemeen is er weinig oog voor de effecten op de werkgelegenheid, de inhoud van het werk (waaronder werkdruk en -stress), de arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen. Deze onderwerpen worden zelden uitgediept. In de studie die Regioplan² voor het ministerie van Economische Zaken heeft verricht, is getracht meer inzicht te verkrijgen in de effecten van marktwerkingsoperaties op de factor arbeid. Onze conclusie was dat het beeld genuanceerd ligt. Niet overal is marktwerking afgewenteld op de werknemers. Maar tegelijk is daarbij geconstateerd dat onderzoek naar de gevolgen van marktwerking voor de factor arbeid met een groot gebrek aan gegevens te kampen heeft. Deze conclusie is door Maria van der Hoeven (minister van EZ) in haar begeleidende brief aan de Tweede Kamer overgenomen.

Dit onderzoek heeft betrekking op het openbaar vervoer. Binnen deze sector is marktwerking in de tijd gespreid ingevoerd:

- Spoor vanaf 1997 (goederen- en personenvervoer).
- Taxi (inclusief regionaal en bovenregionaal groepsvervoer) vanaf 1999.
- Regionaal openbaar vervoer vanaf 2000.³

Het type marktwerking is niet altijd hetzelfde: vrijlating van tariefstelling, openstellen van de markt voor andere aanbieders, concessieverlening, wegnemen van toetredingsdrempels, en dergelijke.

Europese regelgeving, efficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening zijn de steeds weer terugkerende argumenten voor de invoering van marktwerking. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer (Wet personenvervoer 2000) (TK nr. 26456) in een vergadering van de Eerste Kamer in de zomer van 2000 is bijvoorbeeld op geen enkele wijze het aspect van de werknemer in de desbetreffende sectoren aan de orde gekomen. Mogelijk is de reden hiervoor dat in de artikelen 37 en 38 van deze wet is vastgelegd dat in het geval van een concessieverlening aan een nieuwe partij het personeel met behoud van arbeidsvoorwaarden moet worden overgenomen van de oude concessie-

¹ Zie ministerie van Economische Zaken (2008). *Onderzoek Marktwerkingsbeleid*.

² Poel, P., N. Tijsmans, P. Wit & C. van Rij (2008). *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*, Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie van Economische Zaken.

³ Het openbaar vervoer in de vier grote steden is buiten de invoering van marktwerking gehouden.

houder. De verplichting tot het overnemen van personeel hoeft echter niet te betekenen dat daarmee arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, medezeggenschap en dergelijke worden gecontinueerd op het oude peil. Uit diverse publicaties is reeds gebleken dat dit inderdaad niet overal het geval is. Dit is wellicht ook een achtergrond voor het besluit om de artikelen 37 en 38, die tot 2010 zouden gelden, ook daarna van kracht te laten blijven.

In dit onderzoek willen wij alle informatie die er is over de effecten van marktwerking op het personeel in de verschillende delen van het openbaar vervoer op systematische wijze met elkaar in verband brengen en waar nodig en mogelijk aanvullen.

1.2 Probleemstelling

Het doel van het onderzoek is om de effecten op arbeid (in brede zin) van marktwerking in het openbaar vervoer in kaart te brengen.

Daarbij is de **centrale onderzoeksvraag**:

Wat is het effect van het openstellen van het openbaar vervoer voor private aanbieders op:

- de arbeidsorganisatie;
- de arbeidsinhoud;
- de werkgelegenheid;
- de arbeidsvoorwaarden;
- de arbeidsverhoudingen van de werknemers?

Hieruit zijn de onderzoeksvragen afgeleid, die het kader vormden voor de itemlijst waarmee we het veld zijn ingegaan (zie bijlage 2).

1.3 Onderzoeksaanpak

Stap 1: Inventarisatie van bestaande kennis

Allereerst is via deskresearch in kaart gebracht welke informatie beschikbaar is en waar nodig de ontbrekende informatie verzameld. Het ging in deze fase om het bestuderen van nota's, brieven, dossiers en van cao's. Daarnaast hebben we via interviews met zogenaamde stakeholders relevante informatie ingewonnen.

Stap 2: Aanvullende informatieverzameling

Via veldwerk zijn aanvullende gegevens verzameld. Door middel van interviews en kwantitatieve gegevensbronnen is informatie verzameld over:

- Informatie over arbeidsvoorwaarden, -verhoudingen en -inhoud en

werkgelegenheid in de deelsectoren voor de invoering van marktwerking en momenteel.

- Informatie over verschillen in arbeidsvoorwaarden, -verhoudingen en -inhoud en werkgelegenheid tussen oorspronkelijke overheidsbedrijven en van oorsprong private aanbieders.
- De belangrijkste veranderingen in de markt en de contextfactoren die, naast de marktwerking, daarop invloed hebben gehad.

1.4 Verantwoording

In het onderzoek is getracht een zo genuanceerd mogelijk beeld te schetsen van de situatie. Zowel werkgevers als werknemers zijn in staat gesteld hun bijdrage te leveren aan het onderzoek. In het goederenvervoer en contractvervoer zijn werkgevers(organisaties) bereid geweest hun medewerking te verlenen aan het onderzoek. In het regionaal openbaar vervoer hebben de werkgevers echter geen medewerking gegeven aan het onderzoek. We betreuren het dat deze partijen hun visie niet hebben willen delen in het onderzoek. Toch hebben we zo veel mogelijk geprobeerd een genuanceerd en correct beeld te schetsen van de ontwikkelingen in de verschillende sectoren.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoek naar de effecten van marktwerking heeft in vijf sectoren plaatsgevonden, te weten regionaal openbaar vervoer, contractvervoer, goederenvervoer over het spoor, thuiszorg en inburgeringscursussen. In dit rapport staat het regionaal openbaar vervoer centraal. De resultaten van het onderzoek naar de effecten van marktwerking in de andere sectoren zijn in aparte rapporten gepresenteerd.

In hoofdstuk 2 zal de Wet personenvervoer 2000 kort worden toegelicht. De inwerkingtreding van deze wet kan worden gezien als het startpunt van de marktwerking in het regionaal openbaar vervoer. In het daaropvolgende hoofdstuk zullen de effecten van marktwerking op de arbeidsvoorwaarden worden beschreven. In hoofdstuk 4 worden de belangrijkste ontwikkelingen in een bredere context geplaatst. In het laatste hoofdstuk vindt een slot-beschouwing plaats en worden aanbevelingen gedaan voor toekomstige marktwerkingsoperaties.

2 WET PERSONENVERVOER 2000

2.1 Aanleiding

De structuur van het openbaar vervoer is sinds 2001 drastisch veranderd. De Wet personenvervoer 2000 (WP2000) die op 1 januari van dat jaar in werking trad, introduceerde marktwerking en decentralisatie in het stads- en streekvervoer (regionaal openbaar vervoer). Voornaamste aanleiding om de wet in te voeren, was om de concurrentiepositie van het openbaar vervoer ten opzichte van de particuliere auto te verbeteren. Toenemend gebruik van het openbaar vervoer moet verdere dichtslibbing van het Nederlandse wegennet voorkomen. Daarnaast werd steeds meer de noodzaak gevoeld om de schaarser wordende publieke middelen voor het openbaar vervoer effectiever te gaan inzetten.¹ De WP2000 is niet alleen van toepassing op het stads- en streekvervoer, ook het besloten busvervoer en het taxivervoer in Nederland vallen onder de wet.

2.2 Doel

Met de invoering van de Wet personenvervoer 2000 werden de volgende doelen beoogd:

- groei van het gebruik van het openbaar vervoer;
- verhoging van de kostendekkingsgraad door verhoging van de reizigersopbrengsten en/of verlaging van de exploitatiekosten.

De groeidoelstelling voor het gebruik van het openbaar vervoer was tweeledig. Door een toename van het ov-gebruik wordt allereerst een verkeersdrukke op de weg verminderd, waardoor stedelijke gebieden beter toegankelijk worden. Ten tweede dient de toename van het ov-gebruik te voorzien in de sociale functie van het openbaar vervoer. Daarnaast kan de groei van het ov-gebruik bijdragen aan de verbetering van de leefbaarheid van gebieden.²

De afgelopen jaren zijn de doelstellingen ten aanzien van het openbaar vervoer aangepast. De belangrijkste veranderingen zijn:

- 'Groei van het gebruik van openbaar vervoer' is niet langer een algemene doelstelling, maar een streven. Dit streven is vooral gericht op plaatsen en tijden waar de bijdrage aan bereikbaarheid en leefbaarheid het grootst is.
- 'Verhoging van de kostendekkingsgraad' is als doelstelling vervangen door de doelstelling om door efficiencyverbeteringen te komen tot lagere exploitatiekosten en een meer doelmatige besteding van overheidsgeld (=

¹ Gleijm (2005).

² Groenendijk, J.M., Heer, J.M. de, Meurs, H.J., Pieper, R.I. en E. Rosbergen (2005).

hetzelfde openbaar vervoer voor een lagere bijdrage of beter openbaar vervoer voor dezelfde bijdrage).³

2.3 Proces

2.3.1 Concessies en aanbestedingen

Om de doelstellingen van de Wet personenvervoer 2000 te bereiken, is door de overheid in het stads- en streekvervoer gekozen voor de verlening van concessies en de periodieke aanbesteding daarvan. Concessies zijn tijdelijke contracten met een vervoerbedrijf, waarbij dat bedrijf meestal voor zes tot acht jaar (aaneengesloten) het alleenrecht heeft om in een bepaald gebied het vervoer te verzorgen. Deze exclusieve positie is echter maar tijdelijk. Na afloop van de concessie moet deze worden aanbesteed en vindt er competitie plaats tussen de vervoerders.

De aanbestedingen van concessies werden in de eerste jaren van de wet gefaseerd uitgevoerd. De aanbestedingen en de Wet personenvervoer 2000 zijn in 2005 en 2006 geëvalueerd. Op basis van de evaluatie van de Wet personenvervoer 2000 is met de Tweede Kamer afgesproken door te gaan op de ingeslagen weg en de aanbestedingen wettelijk te verplichten. Dit is per 1 januari 2007 in werking getreden. Vanaf die datum moest elke concessie in het stads- en streekvervoer openbaar zijn aanbesteed. Daarop zijn nog wel een aantal uitzonderingen (bijvoorbeeld het stadsvervoer in de Amsterdam, Rotterdam en Den Haag).

2.3.2 Personeelsparagraaf

In de Wet personenvervoer 2000 is een aparte paragraaf opgenomen over het personeel van de vervoerbedrijven. In de wet is gegarandeerd dat, indien een andere dan de zittende vervoerder de concessie na de aanbesteding wint, het personeel dat bij die concessie hoort met behoud van arbeidsvoorwaarden wordt overgenomen door de nieuwe vervoerder. Het gaat hier niet alleen om bedrijfsspecifieke arbeidsvoorwaarden. Nieuwe vervoerders zijn ook verplicht om individuele afspraken van werknemers over te nemen. Al deze zaken worden besproken in het zogenaamde 'artikel 40-overleg'. Tijdens dit overleg bespreken vervoerders samen met de vakbond de overgang van het personeel.

De bescherming van het personeel door middel van de personeelsparagraaf gold in eerste instantie tot en met 2010, maar onder druk van de bonden en diverse politieke partijen is in de Tweede Kamer afgesproken deze bescherming permanent te maken.

³ Groenendijk, J.M., Heer, J.M. de, Meurs, H.J., Pieper, R.I. en E. Rosbergen (2005).

2.4 WP2000 in het regionaal openbaar vervoer

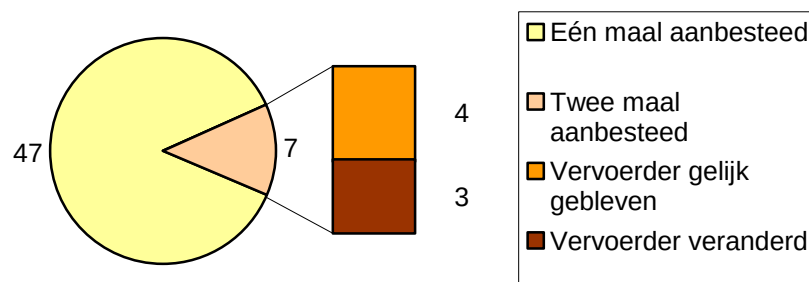
Het regionaal openbaar vervoer wordt aanbesteed door ov-autoriteiten. Een ov-autoriteit is een gedecentraliseerde overheid die verantwoordelijk is voor het stads- en streekvervoer in een betreffende gebied. ov-autoriteiten krijgen via het ministerie van Verkeer en Waterstaat exploitatiesubsidie om de concessieverleningen te financieren. Er zijn in Nederland 18 ov-autoriteiten (provincies en stadsregio's) die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor 54 concessiegebieden.

2.5 Ontwikkelingen in het regionaal openbaar vervoer

2.5.1 Concessies

Omdat de aanbestedingen in het openbaar vervoer gefaseerd zijn ingevoerd, verschillen de looptijden van de concessies onderling. Alle concessiegebieden zijn inmiddels minstens éénmaal aanbesteed. In sommige concessiegebieden is inmiddels een tweede aanbestedingsronde geweest. Uit figuur 2.1 blijkt dat men niet zonder meer een nieuwe aanbesteding gunt aan de huidige vervoerder.

Figuur 2.1 Toekenningen van concessies⁴



2.5.2 Aantal aanbieders

Voor de invoering van de Wet personenvervoer 2000 was er zo goed als sprake van een monopoliepositie van het staatsbedrijf Connexxion. Connexxion is ontstaan uit een fusie van de bedrijven Midnet, Oostnet, ZWN

⁴ Bron: Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2009).

en NZH. In de loop van de jaren is er verandering gekomen in de monopoliepositie van Connexxion. Momenteel zijn er twaalf vervoerders actief in het openbaar vervoer, waarvan vier gemeentelijke vervoerbedrijven. De gemeentelijke vervoerbedrijven worden hier verder buiten beschouwing gelaten. De acht regionale vervoerders staan weergegeven in tabel 2.1. Uit deze tabel blijkt dat het grootste deel van de concessies in handen is van het oude staatsbedrijf Connexxion. Met deze concessies heeft Connexxion ongeveer 54 procent van de markt in handen. Daarna volgen Arriva (23%) en Veolia (13%).

Tabel 2.1 Vervoerders en het aantal concessiegebieden

Vervoerder	Aantal concessies	Aandeel concessies
Arriva	11	23%
Connexxion	24	50%
Hermes (Connexxion)	1	2%
Novio (Connexxion)	1	2%
Qbuzz (deels NS)	2	4%
Syntus (NS/Keolis)	2	4%
Taxicentrale Renesse	1	2%
Veolia Transport	6	13%

In 2007 werd het grootste deel van Connexxion verkocht aan het Franse staatsbedrijf Transdev. Veolia Transport is ook van Franse origine. Arriva is van oorsprong een Brits bedrijf dat inmiddels in verschillende Europese landen actief is. Verder zijn er nog een drietal kleine vervoerders actief op de Nederlandse vervoersmarkt: Taxicentrale Renesse, Syntus en Qbuzz. Taxicentrale Renesse (TCR) werd in 1997 opgericht en is van oorsprong een Zeeuws bedrijf. Sinds 2002 verzorgt TCR het openbaar vervoer op Vlieland. Syntus werd in 1999 opgericht en is in eigendom van de Nederlandse Spoorwegen met de Franse vervoerder Keolis. Syntus verzorgt met name bus- en spoorvervoer in de Achterhoek. Qbuzz is een nieuwkomer op de vervoersmarkt. Het bedrijf werd in 2008 opgericht door twee oud-leden van het bestuur van Connexxion. Hiermee zijn TCR en Qbuzz de enige Nederlandse bedrijven op de vervoersmarkt.

2.5.3 Ritkilometers, ov-gebruik en exploitatiekosten

Het Kennisplatform Verkeer en Vervoer heeft in 2007 laten onderzoeken wat de marktwerking voor effect heeft gehad op het aantal ritkilometers, aantal bediende haltes en het aantal vaste lijnen. Het aantal ritkilometers geeft een indicatie voor de beschikbaarheid van vervoer. Uit het onderzoek blijkt grofweg dat in de eerste jaren na de concessies het aantal ritkilometers afnam. Pas in 2007 nam het aantal ritkilometers sterk toe. Ten opzichte van 2000 was het aantal ritkilometers landelijk toegenomen met 6,1 procent. Het aantal bediende haltes en aantal vaste lijnen zijn afgenomen in dezelfde periode. Dit betekent echter niet dat het ov-gebruik niet is toegenomen. Groenendijk en collega's concludeerden in 2005 dat het ov-gebruik selectief was toegenomen. Het ov

was vooral gegroeid bij het filegevoelig woon-werkverkeer over langere afstanden in en rondom de vier grootstedelijke gebieden. Daarbij vormen bereikbaarheidsproblemen voor de auto de belangrijkste verklaring voor de groei van het ov-gebruik. Daarnaast is een aantal grotere infrastructurele projecten opgeleverd, waardoor de kwaliteit van het ov toenam.⁵

In hetzelfde onderzoek werd ook gekeken naar de exploitatiekosten van het openbaar vervoer. Sinds de invoering van de WP2000 is het kostenniveau van het openbaar vervoer aanzienlijk gedaald. Gemiddeld zijn de ov-kosten voor de verschillende overheden gedaald met tien tot vijftien procent.

⁵ Groenendijk, J.M., Heer, J.M. de, Meurs, H.J., Pieper, R.I. en E. Rosbergen (2005).

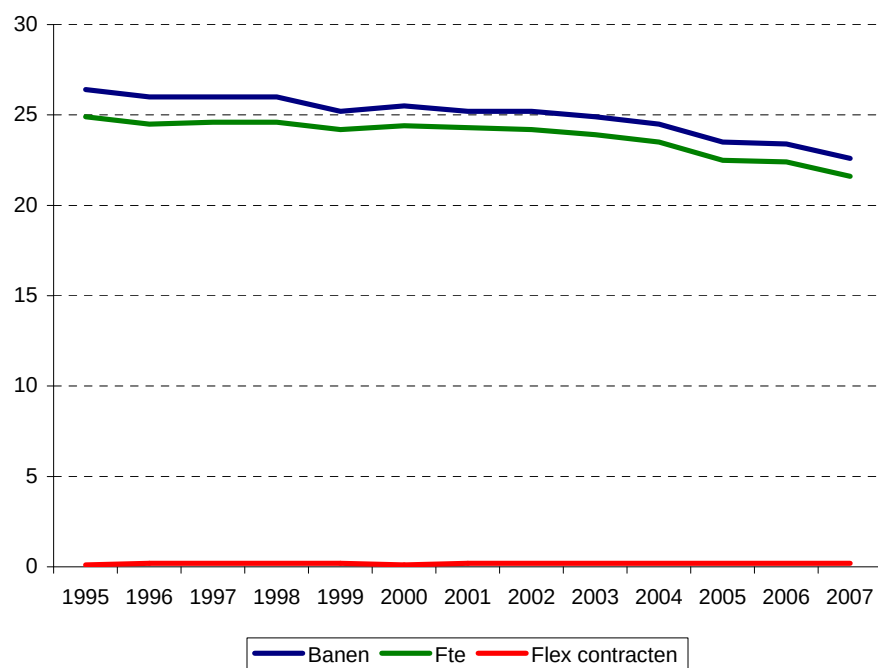
3 EFFECTEN MARKTWERKING REGIONAAL OV¹

3.1 Werkgelegenheid

3.1.1 Aantal banen

Figuur 3.1 beschrijft de ontwikkeling van het aantal banen in het openbaar vervoer per tram, bus of metro volgens een vaste dienstregeling. Hieronder vallen dus ook de stadsvervoerders in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam waarop de concessiesystematiek niet van toepassing is. Uit het figuur is op te maken dat de werkgelegenheid in de periode 1995 tot 2007 is gedaald. Deze daling heeft met name in de periode 2000-2007 plaatsgevonden.

Figuur 3.1 Aantal banen in het openbaar stad- streekvervoer (x1000)²



In het rapport van het ministerie van Economische Zaken wordt een mogelijke oorzaak genoemd voor de daling van de werkgelegenheid. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn geweest van een productiviteitstoename in het openbaar vervoer. Door de aanbestedingen zijn mogelijk de bedrijfsprocessen efficiënter

¹ In dit hoofdstuk worden alleen feiten en meningen weergegeven zoals informatiebronnen hebben vermeld. Dit hoofdstuk bevat nog geen opinies en conclusies van Regioplan.

² Bron: bewerking van ministerie van Economische Zaken (2008) en Stichting Pensioenfonds Openbaar Vervoer (2008).

ingericht. Het idee bestaat dat de hoeveelheid indirect personeel is afgenomen en het directe personeel optimaler wordt ingezet. In jaarverslagen van Connexxion, de vervoerder met het grootste marktaandeel, is inderdaad te zien dat het aantal indirecte medewerkers in de periode vanaf 1999 tot 2007 is afgenomen met bijna veertig procent (zie tabel 3.1). Het aantal directe medewerkers is afgenomen met tien procent.

Tabel 3.1 Ontwikkeling medewerkers aantallen Connexxion³

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aantal medewerkers (ultimo nominaal)	*	*	*	15.259	15.383	14.160	13.302	13.009	14.634
Aantal medewerkers (gem. fte)	12.879	12.739	12.706	12.786	12.451	11.989	11.000	10525	11.571
Aantal indirecte medewerkers (gem. fte)	2.082	2.299	2.150	1.662	1.469	1.336	1.264	1.131	1.297
% indirect van totaal aantal medewerkers	16,2%	18,0%	16,9%	13,0%	11,8%	11,2%	11,5%	10,7%	11,2%

Gesprekspartners schatten dat in de sector openbaar vervoer momenteel een tekort is van ongeveer driehonderd buschauffeurs. Deze tekorten kunnen deels worden opgevuld door gebruik te maken van uitzendkrachten. Ook is er door de economische recessie minder werk in de transportsector, een deel van deze chauffeurs stroomt in binnen de openbaarvervoerbedrijven. Voor de toekomst verwachten werkgevers echter veel grotere tekorten. Wanneer de transportsector weer aantrekt, zullen deze chauffeurs weer vertrekken, maar veel belangrijker is de vergrijzing van het huidige personeel. De gemiddelde leeftijd van de buschauffeurs ligt bij de vervoersbedrijven boven de vijftig jaar. Een groot deel van het personeel zal binnen enkele jaren met (vervroegd) pensioen gaan, soms wel met een uitstroom tot vijftig procent.

3.1.2 Functies

Gesprekspartners geven aan dat er na de invoering van de marktwerking binnen de vervoersbedrijven verschillende veranderingen zijn doorgevoerd in de bedrijfsstructuur. De organisaties zijn platter geworden en er is meer verantwoording komen te liggen bij de concessiegebieden. Voor de buschauffeurs heeft dit niet direct gevolgen gehad voor de invulling van hun takenpakket, voor het indirecte personeel echter wel. Zoals gezegd, is de verantwoordelijkheid voor de personeelsaansturing grotendeels binnen de

³ Bron: Connexxion Holding (2008).

concessiegebieden komen te liggen. Met name het takenpakket van vestigingsmanagers is hierdoor uitgebreid. Onderzoekers van AIAS concludeerden in een casestudie bij Veolia dat functies van rayonmanagers en toezichthouders vrijwel zijn opgehouden te bestaan.⁴

3.1.3 Type contracten

Van oorsprong wordt er in het openbaar vervoer weinig gewerkt met flexibele contracten. In figuur 3.1 is te zien dat zich in het aantal flexcontracten de afgelopen jaren vrijwel geen veranderingen hebben voorgedaan. Het aantal fte ligt bovendien dicht bij het totale aantal banen in de sector, dit wijst er op dat er (voornamelijk) sprake is van fulltimedienstverbanden. Dit beeld wordt ondersteund door de ontwikkelingen die zijn te zien bij de grootste vervoerder. In tabel 3.1 is te zien dat de verhouding tussen het aantal directe medewerkers en het aantal fte van deze medewerkers de afgelopen jaren vrijwel niet is veranderd.

Gesprekspartners geven aan dat in het openbaar vervoer met name wordt gewerkt met contracten voor onbepaalde tijd. Er is wel een verandering te zien in het moment waarop een contract voor onbepaalde tijd wordt aangeboden. Voor de invoering van de marktwerking kreeg het personeel, na een proeftijd van twee maanden, vrijwel direct een contract voor onbepaalde tijd. Tegenwoordig krijgt het nieuwe personeel eerst een jaarcontract alvorens ze een contract voor onbepaalde tijd krijgen aangeboden. Ook voor uitzendkrachten die werkzaam zijn in het openbaar vervoer is een dergelijke regeling opgenomen in de cao. Uitzendkrachten die twaalf of achttien maanden werkzaam zijn geweest voor het bedrijf dienen een contract voor onbepaalde tijd te krijgen (mits er sprake is van goed functioneren en er formatieruimte is bij de vervoerder). Deze maatregel is in de cao opgenomen om de medewerkers in de sector meer baanzekerheid te geven.

Naast uitzendkrachten huren sommige vervoerders ook medewerkers in via besloten busbedrijven. Volgens gesprekspartners gaat het bijvoorbeeld om touringcarchauffeurs die worden ingehuurd.

3.1.4 Ziekteverzuim

Werknemers geven aan dat het ziekteverzuim aan het einde van een concessieperiode vaak toeneemt onder het personeel. Hiervoor zijn volgens werknemers meerdere oorzaken te noemen. Allereerst eisen concessieverleners dat er bij een nieuwe concessieverlening nieuw materieel wordt ingezet door de vervoerder. Dit heeft tot gevolg dat er aan het einde van een concessieperiode niet meer wordt geïnvesteerd in het rijdende materieel. Bussen komen hierdoor vaker stil te staan, waardoor er meer rituitval is. Deze toename in werkdruk heeft een hoger ziekteverzuim tot gevolg. Ten tweede

⁴ Meer, M. van der, Schaapman, M. en M. Aerts (2007).

wordt er volgens de werknemers aan het eind van een concessieperiode ook niet meer geïnvesteerd in personele bezettingen, waardoor de druk op het personeel verder toeneemt. Tot slot brengt een concessiewisseling voor het personeel ook veel onzekerheid mee met betrekking tot baangarantie, wisseling van werkgever en eventueel veranderende arbeidsvoorwaarden. Deze drie aspecten werken volgens het personeel stressverhogend, dit is volgens hen duidelijk terug te zien in het ziekteverzuim. Voor het stads- en streekvervoer zijn geen landelijke ziekteverzuimcijfers bekend. Wanneer er wel landelijke ziekteverzuimcijfers bekend zouden zijn, zou hierin niet de toename van het ziekteverzuim tijdens concessieperiodes zijn te zien. De concessieperioden hebben veelal een verschillende looptijd, waardoor eventueel verhoogd ziekteverzuim aan het eind van een concessieperiode wordt uitgemiddeld.

Buschauffeurs gaven tijdens de gesprekken aan dat het terugdringen van ziekteverzuim een belangrijke rol is gaan spelen na de invoering van de marktwerking. Volgens chauffeurs zijn leidinggevenden veel meer gaan sturen op betermeldingen. Leidinggevenden proberen verzuimperioden zo kort mogelijk te houden, voor de invoering van marktwerking werd hierop veel minder gecontroleerd. Het komt volgens werknemers wel eens voor dat leidinggevenden vragen om bij ziekte een snipperdag op te nemen. Op deze manier probeert men het ziekteverzuim terug te dringen.

3.2 Arbeidsvoorwaarden

3.2.1 Lonen

Bij het CSB zijn gegevens beschikbaar over uurloon in het stads- en streekvervoer als gehele sector. Die groep is echter zo diffuus dat het op basis van deze gegevens niet mogelijk is uitspraken te doen over de loonontwikkelingen van het personeel in het regionaal openbaar vervoer. Gesprekspartners geven aan dat het uurloon in het regionaal openbaar vervoer vanaf 2000 licht is gestegen. De stijging bleef echter achter bij de loonontwikkeling van de totale economie.

3.2.2 Arbeidstijden

Volgens de werknemers zijn er na de invoering van de aanbestedingen in het openbaar vervoer geen veranderingen opgetreden in de arbeidstijden. Wel zien de werknemers dat de arbeidstijden zo efficiënt mogelijk worden ingezet door de werkgever. Buffertijden nemen af en ook worden aanrijtijden ingekort. Rusttijden worden volgens het personeel zo veel mogelijk tot het minimum beperkt. Voor de invoering van de marktwerking was er volgens hen tussen ritten nog wel eens tijd om even iets te eten of naar het toilet te gaan. Nu is

daar tussen de ritten door vrijwel geen tijd meer voor en moet dit worden uitgesteld tot de pauzes.

3.2.3 Opleidingen

De concessies van het openbaar vervoer hebben een beperkte looptijd, doorgaans zes tot acht jaar. Dit maakt het voor de vervoersbedrijven minder lonend om te investeren in het personeelsbeleid. Na acht jaar kunnen zij hun personeel immers 'verliezen' aan de concurrent. Van der Meer, Schaapman en Aerts (2007) concluderen in hun casestudie bij Veolia dat werkgevers niet meer investeren in het personeel dan nodig is. Cao-afspraken over opleidingstrajecten worden nagekomen, maar er wordt niet extra geïnvesteerd. 'Als in de bestekken door de opdrachtgever geen eisen worden gesteld op het gebied van personeelsbeleid, dan wordt door de aanbidders van openbaar vervoer niet geïnvesteerd op het gebied van personeelsbeleid.'⁵

3.2.4 Veiligheid

Sinds 1993 laat het Kennisplatform Vervoer en Verkeer jaarlijks de sociale veiligheid van het rijdend en toezichthoudend personeel in het openbaar vervoer in kaart brengen. Het onderzoek vindt plaats onder medewerkers van alle vervoersbedrijven. In tabel 3.2 is te zien dat de veiligheid per functie/modaliteit verschilt. In het busvervoer schommelt het rapportcijfer tussen 6,0 en 6,8, maar vertoont over de jaren heen wel een lichte stijging. In het tramvervoer en toezicht vertoont het rapportcijfer voor veiligheid een stijgende trend.

Tabel 3.2 Gemiddeld rapportcijfer voor veiligheid in het openbaar vervoer⁶

	1996	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bus	6,8	6,0	6,3	6,4	6,1	6,6	6,7	6,4
Tram	6,1	5,6	5,3	5,8	6,1	6,4	6,3	6,2
Toezicht	-	-	-	5,6	6,2	6,3	6,3	6,3

Het is opvallend dat de veiligheidsmonitor een lichte stijging van het veiligheidsgevoel van het personeel laat zien. Gesprekspartners geven namelijk aan dat de sociale veiligheid van het personeel de laatste jaren juist flink afneemt. Van deze recente periode zijn echter geen cijfers beschikbaar. In de media werd aan het begin van dit jaar regelmatig bericht over mishandeling en geweld tegen buschauffeurs. In sommige steden zorgde het toenemende geweld zelfs voor wilde stakingen onder de buschauffeurs. Buschauffeurs en vakbonden menen dat de vervoersbedrijven te weinig investeren in de veiligheid van het rijdend personeel. Enkele maanden

⁵ Meer, M. van der, Schaapman, M. en M. Aerts (2007).

⁶ Bron: EIM Consult (2007).

geleden maakten het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Verkeer en Waterstaat bekend dat zij een politiefunctionaris aanstellen die zich gaat bezighouden met het toenemende geweld tegen buschauffeurs.⁷ FNV Bondgenoten heeft eind maart 2009 een tienstappenplan opgesteld om het toenemende geweld tegen buschauffeurs aan te pakken. Op 2 april 2009 riep de staatssecretaris van Verkeer de lagere overheden op om verantwoordelijkheid te nemen. De komende maanden zal een werkgroep een pakket maatregelen uitwerken om de agressie en het geweld in te dammen.

De ingevoerde concessiesystematiek in het openbaar vervoer draagt volgens gesprekspartners bij aan het toenemende geweld tegen buschauffeurs. Al eerder in dit hoofdstuk werd gemeld dat aan het einde van een concessieperiode minder wordt geïnvesteerd in personeel en materieel. Hierdoor is er sprake van meer rituitval, wat extra druk oplevert voor de chauffeurs. De chauffeurs moeten niet alleen harder rijden om de verloren tijd in te halen, ze krijgen ook te maken met boze passagiers die lang hebben moeten wachten bij de bushalte. In maart 2009 verzamelde FNV Bondgenoten in twee weken ongeveer driehonderd klachten van buschauffeurs uit het hele land. Uit deze inventarisatie bleek dat vertragingen door krappe aanrijtijden en controles van kaartjes de voornaamste aanleidingen zijn tot schelden, spugen en fysiek geweld tegen de chauffeur.⁸

3.3 Arbeidsverhoudingen

3.3.1 CAO

Als gevolg van de concessies op zowel het spoor als de weg zijn er gebieden ontstaan waarin medewerkers te maken hebben met multimodaal vervoer (zowel spoor- als busvervoer). Daarom werd in 2002 voor het eerst de cao Multimodaal afgesloten. Deze cao is bedoeld voor bedrijven die gecombineerd spoor- en busvervoer verzorgen. Inhoudelijk ontlopen de cao Openbaar Vervoer en de cao Multimodaal elkaar niet veel. Een verschil is echter dat in de cao Multimodaal de nadruk meer ligt op individuele roostervoorkeuren door het zogenaamde blokkensysteem.

De cao-onderhandelingen voor de cao Openbaar Vervoer hebben in 2008 voor veel problemen gezorgd. Vakbonden en werkgevers konden het niet eens worden over eisen omtrent loonsverhoging, afspraken over sociale veiligheid, beloning van jonge chauffeurs, doorbetaling van pauzes en ontsiemaatregelen voor oudere werknemers. Eind april werd er gestart met publieksvriendelijke acties van werknemers in het openbaar vervoer. De publieksvriendelijke acties werden gevolgd door acties waarbij het werk

⁷ Onderzoek naar geweld tegen buschauffeurs, www.nu.nl.

⁸ FNV Bondgenoten (2009).

volledig werd neergelegd. Na zeven weken kwamen de stakingen tot een einde toen het Rijk zestien miljoen euro beschikbaar stelde om de contracten in het openbaar vervoer te verbeteren.

3.3.2 Positie OR

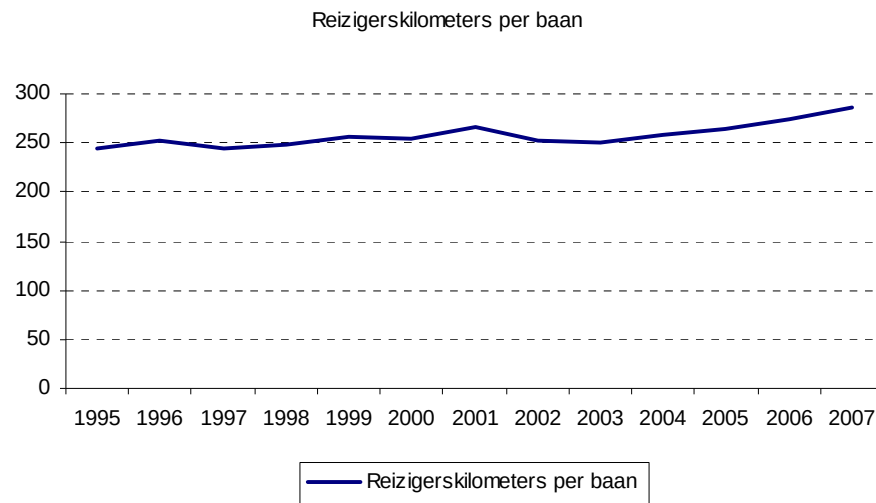
Van oudsher zijn altijd al veel medewerkers in het openbaar vervoer aangesloten bij een werknemersvereniging of vakbond. Ook hebben de ondernemingsraden in deze sector altijd een actieve rol gespeeld. Aan deze positie is volgens de gesprekspartners niet veel veranderd. Men heeft zelfs het idee dat medezeggenschap en inspraak in de arbeidsvoorwaarden een nog belangrijkere positie heeft gekregen door de marktwerking.

3.4 Arbeidsinhoud

3.4.1 Werkdruk

Uit gesprekken met vakbondsbestuurders kwam naar voren dat chauffeurs in het openbaar vervoer aangeven dat zij te maken hebben gekregen met strakkere rijtijden. De haltetijden worden krapper ingepland, zodat er meer ritten kunnen worden gereden binnen een dienst. FNV Bondgenoten liet in 2004 een werknemersenquête uitzetten onder de leden in het openbaar vervoer. In deze enquête gaf zeventig procent van de ondervraagden aan dat het aantal gegarandeerde minuten rust en pauze in de periode 1999-2004 was afgenomen. Ook gaf een even grote groep aan dat de buffertijden (op- en afstaptijden, aanrijdtijden, materiaaltijden en afreketijden) waren afgenomen in deze periode. Wanneer we kijken naar het aantal reizigerskilometers dat is gemaakt en dit uitzetten tegen het aantal banen in het openbaar vervoer, zien we inderdaad dat er verhoudingsgewijs steeds meer reizigerskilometers worden gemaakt in verhouding tot het aantal banen binnen het openbaar vervoer (zie figuur 3.2).

Figuur 3.2 Reizigerskilometers per baan in het openbaar vervoer⁹



Voor het indirecte personeel is de werkdruk veel lastiger uit te drukken in cijfers. Maar ook onder deze groep is volgens gesprekspartners de werkdruk de afgelopen jaren toegenomen. Eerder in dit hoofdstuk werd al geconcludeerd dat het aantal indirecte personeelsleden bij vervoerder Connexxion is afgenomen met veertig procent, terwijl de werkzaamheden zijn toegenomen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de werkdruk voor het overgebleven indirecte personeel is toegenomen.

3.4.2 Inhoud functies

Binnen de functieomschrijvingen van het directe personeel zijn vrijwel geen veranderingen geweest naar aanleiding van de marktwerking. Wel hebben technische ontwikkelingen gezorgd voor kleine veranderingen in de functie-inhoud van bijvoorbeeld chauffeurs. Hierbij valt te denken aan de invoering van de ov-chipknip en boordcomputers in de bussen.

Eerder in dit hoofdstuk werd al vermeld dat het aandeel indirecte personeelsleden flink is afgenomen binnen de vervoersbedrijven. Voor de medewerkers in deze functies heeft dit tot gevolg gehad dat er door het wegvallen van functies als rayonmanager verscheidene taken zijn toegevoegd aan hun takenpakket.

⁹ Bron: bewerking van ministerie van Economische Zaken (2008) en Ballhaus (2008).

3.5 Arbeidsorganisatie

3.5.1 Bedrijfsactiviteiten

Binnen de bedrijfsactiviteiten hebben zich geen grote veranderingen voorgedaan. Wel is te zien dat de vervoerders meer activiteiten gaan ondernemen om passagiers betere aanbiedingen te doen en directe geldstromen op gang te brengen. Vervoerders krijgen namelijk niet direct de opbrengsten van de verkochte nationale strippenkaarten. De opbrengsten van de nationale strippenkaart worden jaarlijks, door middel van een ingewikkelde verdeelsleutel, verdeeld onder de vervoersbedrijven. Vervoersbedrijven verkopen tegenwoordig zelf verschillende vervoersbewijzen. Passagiers kunnen op de bussen verschillende voordeelkaarten kopen: daluurkaarten, kinderkaarten, 1-eurokaarten, familiekaarten et cetera.

3.5.2 Werkprocessen

In paragraaf 3.1.1 was al te zien dat na de invoering van de marktwerking het aandeel indirect personeel sterk is afgenomen het openbaar vervoer. Werknemers geven aan dat er inderdaad een aantal managementlagen zijn verdwenen in de bedrijven, het personeel wordt directer aangestuurd. Veel bedrijven zijn overgegaan van een centrale bedrijfsorganisatie naar een platte, decentrale arbeidsorganisatie. Ieder concessiegebied is zelf verantwoordelijk geworden voor het beleid en moet zelf de broek kunnen ophouden. Dit heeft vooral effect gehad op het indirecte personeel. Ook bij het directe personeel zijn er veranderingen opgetreden in de werkprocessen. Zo zijn bijvoorbeeld een aantal vervoersbedrijven momenteel het idee van zelfregulerende teams aan het introduceren. Het is in deze zelfregulerende teams de bedoeling dat medewerkers elkaar onderling gaan aanspreken op bijvoorbeeld overmatig ziekteverzuim. Door te werken met zelfregulerende teams hopen de werkgevers minder druk te leggen op het management.

3.5.3 Overnames en reorganisaties

Na de invoering van de marktwerking hebben zich in het stads- en streekvervoer een aantal bedrijfsovernames voorgedaan. In hoofdstuk 2 is al kort gekeken naar het aantal vervoerders in het stads- en streekvervoer. Hier was te zien dat er slechts twee Nederlandse vervoerder actief zijn in het openbaar vervoer in Nederland. Alle andere partijen zijn in de loop van de jaren in buitenlandse handen gekomen.

In feite is er bij iedere concessiewisseling sprake van personeelsovernames. Wanneer een vervoerder een concessie verliest, is de nieuwe vervoerder verplicht (een deel) van het personeel over te nemen van de oude vervoerder. Iedere concessie die wordt verloren of gewonnen, levert dus veel personeelsverschuivingen op. Deze veranderingen van werkgever hebben grote impact

op het personeel. Van oudsher hadden de medewerkers een grote binding met hun werkgever en was er veel loyaliteit naar de werkgever toe. Er was sprake van een actieve personeelsvereniging en gezamenlijke sportwedstrijden. Medewerkers waren bereid de werkgever in voorkomende situaties te helpen door bijvoorbeeld extra te werken. Tegenwoordig is er vrij weinig meer van deze binding over. Werknemers zijn door de concessies (meerdere malen) van werkgever gewisseld, zonder dat zij hiervoor zelf hebben gekozen. De werknemers hebben geen motivatie meer om zich te binden aan de nieuwe werkgever, aangezien deze na zes tot acht jaar weer kan wisselen.

4 CONCLUSIE

In de voorgaande hoofdstukken zijn de ontwikkelingen als gevolg van de concessieverleningen in het Nederlandse openbaar vervoer beschreven. Het is nu de vraag of de overheid deze ontwikkelingen ook voor ogen had bij de invoering van de marktwerking. Marktwerking is veelal geen doel op zich, maar een middel om een markt te stimuleren tot verbetering. De toetredingsdrempels worden verwijderd (of verlaagd) waardoor er meer aanbieders op de markt kunnen komen. De gedachte is dat hierdoor concurrentie wordt bewerkstelligd en er een natuurlijke marktbeving ontstaat. De aanbieders zullen concurreren ten gunste van de vrager. Prijzen worden verlaagd en de kwaliteit van de producten verbeterd. Aanbieders zullen efficiënter werken om de maximale opbrengst uit hun producten en diensten te halen. Al deze veranderingen komen ten gunste van de klant, diensten en producten worden geïnnoveerd en ontwikkeld en de markt zal in zijn geheel groeien.

4.1 Concessieverleningen

De inwerkingtreding van de WP2000 heeft in het openbaar vervoer geleid tot de invoering van concessieverleningen. De concessieverleningen zijn geleidelijk ingevoerd, momenteel is al het regionaal openbaar vervoer in Nederland aanbesteed (met uitzondering van een aantal grote gemeentes). Er zijn momenteel acht vervoerders actief in het regionaal openbaar vervoer, drie daarvan zijn duidelijk marktleiders. Sinds de invoering van de WP2000 is het kostenniveau van het openbaar vervoer aanzienlijk gedaald. Gemiddeld zijn de ov-kosten voor de verschillende overheden gedaald met tien tot vijftien procent. Het aantal ritkilometers is de afgelopen jaren toegenomen en ook het ov-gebruik is selectief toegenomen. Tot zover heeft de marktwerking zijn doel¹ bereikt: het publieke belang en openbare nut is toegenomen, het aanbod van de diensten is gestegen en de prijzen zijn gedaald. Aan de andere kant zijn er ook geluiden te horen dat er suboptimale effecten zijn bij de aanbestedingen. Zo zetten Van Baden en Mast (2004) vraagtekens bij de toename van het aantal ritkilometers. Volgens hen is er een groot gat tussen het aantal dienstregelingsuren op papier en de werkelijk gemaakte dienstregelingsuren.

Bijkomend effect van de concessieverleningen is dat vervoerders proberen zo veel mogelijk concessiegebieden in handen te krijgen. Bij de aanbestedingen van de concessies wordt door de bedrijven vooral geconcentreerd op prijs. Door de toenemende druk op de winstmarges van de vervoersbedrijven zijn de werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden en arbeidstijden flink onder druk komen te staan.

¹ We merken hierbij op dat het gaat om de aangepaste doelstellingen van de WP2000, de oorspronkelijke doelstellingen zijn niet behaald (zie hoofdstuk 2).

4.2 Werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden en arbeidstijden

Ondanks het toegenomen aantal ritkilometers en ov-gebruik is de werkgelegenheid in het openbaar vervoer na de invoering van de WP2000 afgenomen. Deze werkgelegenheidsdaling is met name te zien bij het indirecte personeel. Dit heeft te maken met de veranderingen in organisatiestructuur van de vervoersbedrijven. Organisaties zijn platter geworden waardoor er minder indirect personeel nodig is. Om efficiëntere bedrijfsvoering te bewerkstelligen, wordt er geprobeerd om op alle fronten minder personeel in te zetten. De loonkosten van een vervoersbedrijf bepalen voor een groot deel de bedrijfskosten. Ongeveer zestig procent van de bedrijfskosten is gereserveerd voor de lonen van het personeel. Het is een logisch gevolg dat door de scherpe inschrijvingsprijzen op concessies de lonen van het personeel onder druk komen te staan. De loonontwikkelingen in het openbaar vervoer zijn de afgelopen jaren achtergebleven bij loonontwikkelingen van de totale economie. Ondernemingsraden en vakbonden vormen daarom een belangrijke spil in de bescherming van de arbeidsvoorwaarden. Ze hebben hierin formeel instemmingsrecht, maar in de praktijk hebben ze maar beperkt grip op de rijtijden en roosters van het personeel en het aantal werknemers dat wordt ingezet.

De werkdruk in het openbaar vervoer is toegenomen sinds de invoering van de WP2000. De vervoersbedrijven proberen minder chauffeurs in te zetten om daarmee de personeelskosten te sparen. Rij- en rusttijden zijn hierdoor tot een minimum beperkt en personele bezettingen zijn teruggedrongen. Daarentegen is het aantal reizigerskilometers de afgelopen jaren juist toegenomen. Chauffeurs voelen dat ze de hele dag onder druk staan om de onrealistische rijtijden te halen. De concessieverleningen hebben ook indirect effect op de werkdruk van het personeel. Concessieverleners eisen vaak dat er nieuw materieel wordt ingezet bij de aanvang van een concessieperiode. De concessieperiodes duren doorgaans zes tot acht jaar. Na deze periode wordt oud materieel afgeschreven en wordt er weer nieuw materieel aangeschaft. Tijdens de duur van een concessieperiode wordt er volgens het personeel echter vrij weinig geïnvesteerd in het materieel. Dit heeft tot gevolg dat bussen vaker stil komen te staan en er meer rituitval is. Chauffeurs moeten de tijd die verloren is gegaan door rituitval weer zien in te halen, hetgeen tot extra druk leidt.

Een andere belangrijke verandering die de concessiewisselingen met zich meebrengen, is te vinden in de sfeer op de werkvloer. Voor de invoering van de WP2000 werkten sommige personeelsleden al meer dan 25 jaar bij dezelfde werkgever. De werknemers voelden zich thuis binnen een bedrijf en de loyaliteit naar de werkgever was groot. Door concessiewisselingen moet het personeel steeds vaker wisselen van werkgever. Dit heeft tot gevolg gehad dat de binding tussen de werknemers en het bedrijf is afgenomen. Op de werkvloer is dit duidelijk te merken. Het personeel voelt zich niet meer

betrokken bij de organisatie en zet zich minder in om de bedrijfsbelangen te behartigen.

In het openbaar vervoer is als gevolg van de marktwerking een spanningsveld ontstaan tussen enerzijds het openbare nut en anderzijds de borging van de belangen van de werknemers in de sector. Het openbare nut van het regionaal openbaar vervoer is duidelijk toegenomen. Organisaties zijn efficiënter en productiever gaan werken, er worden meer ritkilometers gemaakt en de kosten van het product zijn gedaald. Anderzijds wordt er meer geconcentreerd op de kosten waardoor de werkgelegenheid in de sector is afgenomen, rij- en rusttijden onder druk zijn komen te staan en de werkdruk voor het personeel is toegenomen. Het is de vraag of deze twee spanningsvelden met elkaar in balans zijn.

4.3 Regionaal openbaar vervoer binnen de WP2000

In dit onderzoek zijn de effecten van marktwerking in het regionaal openbaar vervoer belicht. In een parallel rapport is ook gekeken naar de effecten van marktwerking in het contractvervoer. Als gevolg van de WP2000 is zowel in het regionaal openbaar vervoer als in het contractvervoer marktwerking geïntroduceerd. Toch zien we dat deze ene wet verschillende ontwikkelingen tot gevolg had in, op het eerste oog, twee vergelijkbare sectoren. Het contractvervoer en het regionaal openbaar vervoer verschillen meer van elkaar dan in de eerste instantie werd gedacht.

Door de WP2000 zijn aanbestedingen van vervoer gedecentraliseerd, in het openbaar vervoer is deze verantwoordelijkheid bij de ov-autoriteiten komen te liggen. Bij het contractvervoer worden de aanbestedingen geregeld door gemeenten, ministeries, zorginstellingen of ov-autoriteiten. In het contractvervoer is de verantwoordelijkheid en dus ook de toezicht op de sector meer versnipperd geraakt dan in het openbaar vervoer.

Daarnaast is er wel degelijk sprake van verschillende sectoren. Allereerst zijn er in het openbaar vervoer (slechts) acht vervoerders actief, drie hiervan zijn duidelijk marktleider. In het contractvervoer zijn ongeveer 1500 ondernemers actief. Ten tweede is de organisatiegraad (aantal werknemers dat is aangesloten bij een vakbond) in het openbaar vervoer veel hoger dan in het contractvervoer. Een combinatie van deze twee factoren heeft er wellicht voor kunnen zorgen dat de WP2000 in het contractvervoer ernstigere gevolgen heeft gehad dan in het openbaar vervoer.

De ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in het contractvervoer en het openbaar vervoer laten zien dat marktwerking niet volgens een vast stramien kan worden ingevoerd. Een succesvolle marktwerkingsoperaties vereist maatwerk en vraagt om een andere aanpak (sturingsinstrumenten) van de overheid.

5 SLOTBESCHOUWING EN AANBEVELINGEN

In dit onderzoek zijn de effecten van marktwerking in het regionaal openbaar vervoer belicht. In parallelle rapporten zijn ook de effecten van marktwerking in andere sectoren bekeken, te weten: het contractvervoer, het goederenvervoer over het spoor, inburgeringscursussen en de thuiszorg. In dit hoofdstuk zullen we tot slot beschouwen welke lessen er kunnen worden geleerd uit deze marktwerkingsoperaties. Het gaat hier om sectoroverschrijdende aanbevelingen die wellicht in de toekomst kunnen bijdragen aan een verbetering van de positie van werknemers in marktwerkingsoperaties.

5.1 Besteed aandacht aan de werknemers

Besteed bij de doelformuleringen van marktwerkingsoperaties ook aandacht aan de werknemers in de sector

In de doelformuleringen van de marktwerkingsoperaties wordt met geen woord gerept over het personeel in de betreffende sector. En dit terwijl het personeel een groot deel van het kapitaal, misschien wel hét grootste deel, van de sector vormt.

Het ministerie van Economische Zaken heeft in 2008 onderzoek gedaan naar de effecten van marktwerking. Naar aanleiding van dit onderzoek stuurde minister Van der Hoeven een brief aan de Tweede Kamer. Hierin concludeerde zij al dat er een aantal lessen kunnen worden geleerd uit de marktwerkingsoperaties. Een van deze lessen die zij benoemde was: 'Besteed aandacht aan de 'verliezers'. Minister van der Hoeven geeft aan dat er meer aandacht moet komen voor de positie van degenen die mogelijk negatieve consequenties ervaren van het marktwerkingsbeleid. Dit geldt met name voor de positie van werknemers van wie de positie in het geding komt.¹ De minister geeft aan dat de primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de sociale partners. Wij denken echter dat juist de overheid een belangrijke rol kan spelen in het opvangen van 'verliezers'. In dit rapport is te lezen dat de werkgelegenheid in het openbaar vervoer en het goederenvervoer over het spoor is afgenomen.² Het is de vraag in hoeverre het alleen een taak is van de sociale partners om de gevolgen van dergelijke teruggang in werkgelegenheid op te vangen. Minister Van der Hoeven geeft aan dat de overheid een rol kan spelen door bijvoorbeeld (bij)scholing te faciliteren. Het is echter van belang dat er voor de

¹ Brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer (2008) (EP/EMC/8019034).

² Voor het contractvervoer is niet duidelijk wat de effecten voor de werkgelegenheid zijn geweest.

invoering van een marktwerkingsoperatie al wordt nagedacht over de gevolgen die het personeel kan ondervinden in de sector. Het gaat dan om gevolgen in termen van werkgelegenheid, werkingssfeer, functie-inhoud en beloningen. De positie van het personeel heeft tot nu toe nog te veel buiten schot gestaan.

5.2 Positie (decentrale) overheden

Decentrale overheden dienen hun positie te erkennen en bijbehorende verantwoording te nemen

In het openbaar vervoer en het contractvervoer zijn vergelijkbare vormen van marktwerking geïntroduceerd. De (decentrale) overheid koopt voor een bepaalde periode een dienst in voor de burgers. In feite is er sprake van een (lokale) monopsonie, er is slechts één vrager op een markt met meerdere aanbieders. De (decentrale) overheid heeft als enige vrager veel macht in handen. Zij bepaalt de prijs en niet de aanbieders. Dit kan tot gevolg hebben dat de aanbieders steeds lagere prijzen vragen voor hun diensten. De winstmarges van de aanbieders worden erg klein, óf, zoals in het geval van het contractvervoer, vervoerders bieden hun diensten zelfs aan onder de kostprijs. Om de neerwaartse spiraal in het deze twee sectoren te doorbreken, is het belangrijk dat de (decentrale) overheden hun positie als machthebber erkennen en hierin hun verantwoordelijkheid nemen ter waarborging van het publieke belang. Marktwerking vereist maatwerk in alle geledingen. Eerste Kamerlid Klaas de Vries benadrukte dit punt ook in zijn analyse over het gesternte van het streekvervoer. Volgens hem ontbreekt het in het openbaar vervoer aan regie en overleg.³

Momenteel hebben veel (decentrale) overheden de houding dat zij verwachten dat de vervoersbedrijven intern hun zaken regelen; het personeelsbeleid is een zaak van de ondernemers zelf en niet van degene die de opdracht aanbesteedt. Natuurlijk kan een opdrachtgever geen eisen stellen aan de invulling van het personeelsbeleid in een bedrijf. Een opdrachtgever kan echter wel randvoorwaarden scheppen waarmee het personeelsbeleid een positieve impuls krijgt. Het berekenen van een minimumkostprijs voor een opdracht, zoals in Eindhoven is gedaan voor het leerlingenvervoer, is een mogelijke stap. Maar er kan ook aan concretere besteisen worden gedacht. In het contractvervoer kan een opdrachtgever bijvoorbeeld in het bestek van een aanbesteding opnemen dat het personeel conform de cao moet worden beloond. Wanneer een bedrijf negatief uit de cao-controles komt, kan dit uitsluiting van het offertetraject betekenen.

³ Vries, K.G. de (2008).

Opdrachtgevers zijn ook in de positie om het onderaannemerschap aan banden te leggen, bijvoorbeeld door een bovengrens te stellen aan het werk dat een vervoerder maximaal mag uitbesteden aan derden en door keten-verantwoordelijkheid in te stellen (hoofdaannemer is verantwoordelijk voor eventuele onderaannemers).

Decentrale overheden hebben niet alleen een belangrijke verantwoordelijkheid als opdrachtgever. Ze hebben ook een verantwoordelijkheid naar de burgers toe: de burger is tenslotte de eindgebruiker van het product. Bij aanbestedingsprocedures moeten opdrachtgevers er rekening mee houden dat een aanbestedingsprocedure niet altijd verloopt zoals men in gedachte had. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan situaties waarbij slechts één partij inschrijft op de concessie of wanneer alle partijen inschrijven boven het begrote budget. Ook in situaties waarin aanbestedingen niet verlopen zoals men had voorzien, moet de (decentrale) overheden ervoor zorgen dat het vervoer voor de burgers toegankelijk blijft.

5.3 Monitoring van de effecten van marktwerking

Het monitoren van een sector levert belangrijke sturingsinformatie op over de effecten van marktwerking

Het is aan te bevelen om iedere marktwerkingsoperatie nauwlettend in de gaten te houden. Monitoring is hiervoor een geschikt instrument. Het gaat hier dan niet alleen om het volgen van de effecten die de marktoperatie heeft voor de gebruikers, maar ook om de gevolgen die vervoerders en personeel onder-vinden van het gevoerde marktwerkingsbeleid. Het is nu bijvoorbeeld zo dat vervoerders geen jaarverslagen maken op Nederlands niveau. Hierdoor is er een gebrek aan inzicht in (onder andere) de financiële situatie van de vervoersbedrijven. Een eventuele bijsturing van het aanbestedingsbeleid is daardoor niet goed mogelijk. Door een sector van het begin af aan nauwlettend in de gaten te houden kunnen eventuele onwenselijke ontwikkelingen tijdig worden opgemerkt en bijgestuurd. Deze sturingsinformatie is belangrijk voor het beleid dat de overheid uitzet in een bepaalde sector. Op deze manier wordt het mogelijk gemaakt om maatwerk te verzorgen voor een sector. Verder stelt een monitor de overheid in staat om een goede vergelijking te maken tussen de beginsituatie (de nulsituatie) en het heden. Er kan op deze manier duidelijk worden vastgesteld welke doelen wél en welke doelen niet zijn behaald.

Tevens kan een dergelijke monitoring bijdragen aan het opzetten van een benchmark voor concessieverleners of (decentrale) overheden. Alle opdrachtgevers hebben hun eigen weg gevonden in de wijze waarop zij het openbaar vervoer of contractvervoer aanbesteden. Al deze werkwijzen en de

uitkomsten hiervan kunnen middels monitoring worden geregistreerd in een benchmark. Door al deze informatie op één plek te verzamelen, ontstaat er een rijke bron van informatie waarmee alle opdrachtgevers kunnen leren van de ervaringen van anderen. Opdrachtgevers kunnen de benchmark bijvoorbeeld gebruiken wanneer zij nieuwe aanbestedingen uitzetten.

Ook is het belangrijk de effecten van marktwerking voor burgers in de gaten te houden. Gebruikers van het openbaar vervoer of contractvervoer dienen eventuele klachten nu nog vaak in bij de uitvoerende bedrijven zelf. Er zijn signalen dat niet al deze klachten worden doorgegeven aan de opdrachtgevers van de aanbestedingen. Hierdoor ontstaat er een rare situatie waarbij opdrachtgevers geen zicht hebben op de prestaties van hun vervoerders.

5.4 Toezicht en controle op het naleven van bestekeisen

Toezicht en controle moeten ervoor zorgen dat eisen uit het bestek worden nageleefd

Toezicht en controle spelen een belangrijke rol bij het naleven van regelgeving. In de bestekken van aanbestedingen en concessies kunnen zoveel eisen worden gesteld als men nodig acht. Wanneer er echter geen controle plaatsvindt op deze eisen, zullen de ondernemers zich ook niet genoodzaakt voelen om aan de eisen te voldoen. Dit toezicht moet niet alleen plaatsvinden bij de toekenning van een opdracht, maar ook gedurende de looptijd van een opdracht. Wanneer blijkt dat een ondernemer zich niet houdt aan de gestelde eisen, kan er tijdig worden bijgestuurd. Door toezicht en controle wordt niet alleen ingespeeld op het naleven van regelgeving, het levert ook veel informatie op over de ontwikkelingen en knelpunten van de sector, informatie waarmee de bijvoorbeeld beleidsplannen kunnen worden verbeterd en aangepast.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Geraadpleegde bronnen

- Ballhaus, F.G.M. (2008). *Ontwikkeling reizigerskilometers*, Rijswijk: Nea.
- Brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer (2008). *Onderzoek marktwerkingsbeleid*, Den Haag: ministerie van Economische Zaken.
- Connexxion Holding (2008). *Jaarverslag 2007*, Hilversum: Connexxion.
- Connexxion Holding (2004). *Jaarverslag 2003*, Hilversum: Connexxion.
- EIM Consult (2007). *Sociale veiligheid van het personeel in het stads- en streekvervoer*, Rotterdam: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- FNV Bondgenoten (2009). *Zwartboek. Overzicht van de meldingen van chauffeurs tijdens de meldweek Sociale Veiligheid OV maart 2009*, Utrecht: FNV bondgenoten.
- Gleijm, A. (2005). *Juridisch-technische toetsing van de Wet personenvervoer 2000*, Rotterdam: RebelGroup Advisory.
- Groenendijk, J.M., Heer, J.M. de, Meurs, H.J., Pieper, R.I. en E. Rosbergen (2005). *Evaluatie Wp200. Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets*, Amersfoort: Twynstra Gudden en Muconsult.
- Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2009). *Regionaal openbaar vervoer per 1 januari 2009*, Utrecht: Kennis Platform Verkeer en Vervoer.
- Mast, R. en R. van Baden (2004). *Evaluatie Marktwerking in het openbaar vervoer*, Utrecht: FNV Bondgenoten.
- Meer, M. van der, Schaapman, M. en M. Aerts (2007). *Marktwerking en arbeidsvoorwaarden*, Amsterdam: AIAS, Universiteit van Amsterdam.
- Ministerie van Economische Zaken (2008). *Onderzoek Marktwerkingsbeleid*, Den Haag; ministerie van Economische Zaken.
- Poel, P., Tijsmans, N., Wit, P en C. van Rij (2008). *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*, Amsterdam: Regioplan.
- Stichting Pensioenfonds Openbaar Vervoer (2008). *Jaarverslag Stichting Pensioen Openbaar Vervoer 2008*, Utrecht: SPF Beheer.
- Veld, N. in 't en P.B.D. Hilferink (2008). *Ontwikkeling van het aanbod van OV-diensten vanaf 2000 tot 2007*, Zoetermeer: NEA.

Vries, K. G. de (2008). *Gesternte van het streekvervoer; de noodzaak van regie en overleg*.

Gesprekspartners

Medewerker Provincie Zuid-Holland
Bestuurder FNV Bondgenoten
Kaderleden FNV Bondgenoten
Medewerkers Veolia
Medewerker Connexxion
Medewerker Arriva

BIJLAGE 2

Gespreksleidraad

Gespreksleidraad

Geachte heer/mevrouw,

- Onderwerp** In opdracht van het FNV en Bondgenoten voert RegioPlan momenteel een onderzoek uit naar de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden voor en na de introductie van marktwerking. Dit onderzoek zal plaatsvinden in meerdere sectoren, te weten: regionaal openbaar vervoer, contractvervoer, goederenvervoer over het spoor en de inburgeringmarkt. Wellicht wordt het onderzoek ook nog uitgebreid naar de zorgsector. We benaderen u voor de sector openbaar vervoer.
- Verzoek** Onderdeel van dit onderzoek vormen telefonische interviews met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers in deze sector. Onderwerpen die aan bod komen tijdens dit gesprek zijn de invloed van (meer) marktwerking op arbeidsinhoud, werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen. Graag willen we u benaderen voor een dergelijk gesprek. Aangezien dit onderzoek een korte doorlooptijd heeft, zouden wij het op prijs stellen als op zo kort mogelijke termijn een telefonische afspraak kunnen maken.
- Itemlijst** Navolgend vindt u een nader uitgewerkte lijst met aandachtspunten in het onderzoek. Deze zouden wij graag telefonisch met u willen doorlopen om te zien of en zo ja welk effect de introductie van marktwerking in uw sector heeft gehad. Uiteraard kan het zo zijn dat niet alle vragen relevant zijn voor uw sector. Indien dit het geval is, kunt u dit uiteraard aangeven tijdens het gesprek. Ook horen wij graag van u als er nog niet door ons benoemde zaken zijn die volgens u ook relevant zijn voor dit onderzoek.

Onderwerpen	Vragen
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> - Hebben de concessies geleid tot meer spelers op de markt? - Om welke spelers gaat het? - Op welke termijnen vinden er concessies plaats? - Welke uitzenders/detacheerders zijn actief in de sector? - Zijn er veranderingen op te merken in Veiligheid (zowel fysieke en sociale)?
Arbeidsinhoud	<ul style="list-style-type: none"> - Is er sprake van taakverzwaring of –verlichting (effecten op werkdruk)? - Hebben de concessies invloed op de werksfeer?

Onderwerpen	Vragen
Arbeidsorganisatie	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe ervaren werkgevers de concessieperioden? - Hoe ervaren werknemers de concessieperioden? - Krijgen functies een andere inhoud en hoe werkt dat uit in de praktijk? - Hoe verloopt de ontwikkeling van het ziekteverzuim? - Hoe verloopt de ontwikkeling van het aantal re-integratietrajecten? - Is sprake van accentverschuiving van core business naar andere activiteiten? - Zijn er marktgestuurde veranderingen in interne samenwerking, werkprocessen en condities waaronder het werk moet worden uitgevoerd? - Zijn er effecten op arbeidsomstandigheden en arbeidstijden?
Werkgelegenheid	<ul style="list-style-type: none"> - Effecten van overnames en reorganisaties? - Zijn er nieuwe/verdwijnende functies als gevolg van marktwerking? - Welke uitwerking heeft de personeelsparagraaf? Verschil chauffeurs en indirect personeel? - Zijn vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in evenwicht (of zijn er knelpunten/vacatures/overschot)? - Hoe heeft het aantal vacatures zich ontwikkeld? - Is er sprake van personeelsverloop? - Is er concurrentie om de factor arbeid vanuit andere sectoren? - Is er verandering in het type contracten en de voorwaarden waaronder deze worden afgesloten? Bijvoorbeeld meer flex-contracten of inhuur tegen lagere/betere voorwaarden? - Ontwikkelingen aantal banen - Ontwikkeling aantal fte - Ontwikkeling aantal flexcontracten - Wordt er meer/minder gewerkt met zzp-ers? - Wordt er meer/minder gewerkt met buitenlandse arbeidskrachten (bijvoorbeeld MOE-landers)?
Arbeidsvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> - Is het loongebouw en de functiewaardering veranderd? - Zijn er veranderingen in werktijden, roosters ed. - Is er meer/minder sprake van flexibele beloning? Zijn er bonussen? Of is er prestatieloon? - Zijn er afspraken over ziekte en arbeidsongeschiktheid veranderd? - Zijn de pensioenafspraken veranderd en/of Vut-regelingen afgeschaft? - Zijn afspraken over inzetbaarheid en employability gemaakt? - Ontwikkelingen uurloon - Ontwikkeling arbeidstijden (omvang contracten)? - Ontwikkelingen opleiding (budget, lengte en inhoud)? - Budgetten voor materieel? - Overtredingen/naleving CAO?
Arbeidsverhoudingen	<ul style="list-style-type: none"> - Is er een cao of Raam-cao? Is er een toename van ondernemings-cao's? - Verandering van werkingssfeer van cao's?

Onderwerpen	Vragen
	<ul style="list-style-type: none">- Verandering van structuur en onderwerpen?- Verandering van positie ondernemingsraad in onderhandelingen en uitwerking cao?

Tot slot zouden wij ook zeer geholpen zijn met allerlei relevante documenten over de introductie van marktwerking in de betreffende sector, met name dan vanuit het perspectief van de impact op de arbeidsvoorwaarden. Indien er onderzoeken naar zijn verricht dan wel indien er bruikbare documenten zijn waarin wordt geschetst hoe bijvoorbeeld werkgelegenheid of beloningen zijn aangepast (mede) vanwege de marktwerking, dan ontvangen wij die ook graag.

Met vriendelijke groet,

RegioPlan Beleidsonderzoek
Namens deze

Coen van Rij, Nanda Tijsmans.
Telefoon: 020-5315 389.

Regioplan Beleidsonderzoek

**Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam**

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl